

Liberal-rechtsstaatliche Normen und das EU-Politikfeld Innere Sicherheit

Inauguraldissertation
zur
Erlangung des Doktorgrades
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der
Universität zu Köln

2009

vorgelegt
von

Daniel Schraad-Tischler, M.A.

aus

Wuppertal

Referent: Prof. Dr. Wolfgang Wessels

Korreferent: Prof. Dr. Wolfgang Leidhold

Tag der Promotion: 3. Juli 2009

Danksagungen

Die vorliegende Arbeit wurde Anfang 2009 an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln angenommen. Zu den guten Traditionen gehört es, zunächst denjenigen Personen und Institutionen zu danken, die zum erfolgreichen Abschluss der Arbeit beigetragen und mir in vielerlei Hinsicht geholfen haben.

Der erste Dank gilt dabei meinem Doktorvater Prof. Dr. Wolfgang Wessels, der mein Forschungsvorhaben von Beginn an mit Rat, konstruktiver Kritik, Humor und stets mit den richtigen Fragen begleitet hat. Als Mitarbeiter an seinem Jean Monnet Lehrstuhl in Köln habe ich viel gelernt und etliche Anregungen mitgenommen, die weit über die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen der europäischen Integration hinausreichen.

Nicht weniger möchte ich Prof. Dr. Dr. Jörg Monar danken, der mich über weite Strecken meiner Promotion ebenfalls ganz maßgeblich unterstützt und in meinem Vorgehen immer ermutigt hat. Nicht nur während meines Aufenthalts an der Université Robert Schuman in Straßburg im Jahr 2007 hat er mir viele richtungsweisende Ratschläge gegeben, für die ich ihm sehr dankbar bin. Herrn Prof. Dr. Wolfgang Leidhold danke ich herzlich für die Übernahme des Zweitgutachtens zu meiner Arbeit.

Viele hilfreiche Tipps haben mir meine ehemaligen Kollegen am Jean Monnet Lehrstuhl, die Mitstreiter im Oberseminar von Prof. Wessels sowie die Teilnehmer der „Securint Summer School“ im Juli 2007 in Straßburg gegeben.

Auch der Friedrich-Ebert-Stiftung, die mich während meiner Forschung materiell und ideell mit einem großzügigen Promotionsstipendium gefördert hat, bin ich zu großem Dank verpflichtet.

Fast noch wichtiger als alle fachlichen Ratschläge und finanziellen Hilfestellungen ist jedoch die moralische Unterstützung, die ich in den letzten Jahren von vielen Seiten erfahren habe. Allen voran hat mir Julia geholfen, manch eine Sinnkrise zu überwinden. Ohne den Rückhalt und den pragmatischen Optimismus, den sie mir stets vermittelt hat, wäre meine Arbeit wohl jetzt noch nicht fertig. Auch meinen Eltern danke ich für ihr uneingeschränktes Vertrauen. Ihre bedingungslose Unterstützung hat mir dies alles erst ermöglicht.

Daniel Schraad-Tischler

Bielefeld, Juli 2009

Abstract

Die vorliegende Studie untersucht die Entwicklung liberal-rechtsstaatlicher Leitvorstellungen im EU-Politikfeld Innere Sicherheit. Die in den letzten Jahren verstärkt diskutierte Frage nach dem Stellenwert liberal-rechtsstaatlicher Normen im Zusammenhang mit dem Ziel einer wirksamen Gewährleistung Innerer Sicherheit ist längst keine rein nationalstaatliche Problematik mehr. Vielmehr muss man auch die Ebene der Europäischen Union mit in den Blick nehmen, in der sich innerhalb der letzten drei Jahrzehnte ein durchaus eigenständiges Politikfeld Innere Sicherheit entwickelt hat. Viele Untersuchungen zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) betonen dabei, dass der Fokus der Union in diesem Bereich allzu sehr auf das Ziel der „Sicherheit der Bürger“ (vgl. Art. 29 EUV) ausgerichtet ist. Aus einer wissenschaftlichen Perspektive werden sowohl auf einer diskursiven als auch auf einer politikpraktischen Ebene starke Versicherheitlichungsprozesse konstatiert, die sich negativ auf die Dimension von Grundrechten und bürgerlichen Freiheiten auswirken.

Diese Einschätzungen kontrastieren jedoch in gewisser Weise mit dem ebenfalls grundlegenden Bild der Union als einer betont freiheitlich-rechtsstaatlichen Gemeinschaft. Demokratie, Freiheit, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sind Kernprinzipien des „Gemeinschaftsethos“ der Europäischen Union, wie es sich klar etwa in Art. 6 EUV ausdrückt.

Angesichts der bereits recht intensiven Diskussion über Sicherheitsdiskurse im Rahmen des RFSR ist ein wesentliches Ziel der Arbeit somit, gerade auch die mögliche Konstruktion eines eigenständigen liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes im EU-Politikfeld Innere Sicherheit stärker in den Blick zu nehmen. Inwiefern hat sich im Bereich Innere Sicherheit womöglich im Laufe der Zeit eine solche liberal-rechtsstaatliche Dimension entwickelt? Wie hängt dies unter Umständen mit der Entwicklung eines sicherheits- und performanzorientierten Leitbildes zusammen? Bei diesen Fragen wird von einer auf den ersten Blick kontraintuitiven Orientierungsthese ausgegangen. Während man angesichts des grundsätzlichen, häufig mehr polemisch als theoretisch fundiert diskutierten Spannungsfelds von Freiheit und Sicherheit annehmen könnte, dass bei einer sich verstärkenden Sicherheits- und Performanzorientierung liberal-rechtsstaatliche Leitvorstellungen eher marginalisiert werden, erscheint auch eine andere Perspektive denkbar: So wird in der vorliegenden Arbeit untersucht, ob nicht gerade auch ein verstärkter Fokus auf das Ziel einer möglichst effizienten und effektiven Sicherheitsgewährleistung gleichzeitig zu einer Aufwertung liberal-rechtsstaatlicher Leitvorstellungen führen kann. Ein solches Muster ließe sich dann gewissermaßen als eine liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung bezeichnen. Nicht zuletzt stellt sich hier die Frage, ob das Verhältnis von Sicherheit, Effizienz und Effektivität einerseits und liberal-rechtsstaatlichen Normen andererseits im Laufe der Zeit nicht auch vermehrt als mögliches Positivsummenverhältnis betrachtet wird.

Die Untersuchungsperspektive ist diachron ausgerichtet. Der Untersuchungszeitraum reicht von den Anfängen der Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit Mitte der 70er Jahre bis in die Gegenwart, wobei die Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon Ende 2007 – abgesehen von einigen Ausblicken – den Endpunkt der eigentlichen Analyse markiert.

Im ersten Teil der empirischen Analyse werden die wesentlichen Etappen der Leitbildentwicklung innerhalb der offiziellen Selbstdarstellung und Rhetorik der Europäischen Union herausgearbeitet. Im zweiten Teil der empirischen Analyse wird dann vor dem Hintergrund der zuvor herausgearbeiteten langfristigen Argumentationsstrukturen eine vertiefende Untersuchung anhand zweier Fallstudien zur Etablierung liberal-rechtsstaatlicher Normen im EU-Politikfeld Innere Sicherheit vorgenommen. Die erste Fallstudie bezieht sich auf die Diskussion um einen einheitlichen Datenschutzstandard im Bereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit. Die zweite Fallstudie betrachtet die Frage von Verfahrensrechten von Verdächtigen und Angeklagten im Strafprozess und die entsprechende Problematik solcher liberal-rechtsstaatlicher Schutzstandards mit Blick auf den Europäischen Haftbefehl.

Die empirische Analyse zeigt dabei, dass die Herausbildung eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes den theoretischen Annahmen der Arbeit entsprechend immer im direkten Zusammenhang mit der Entwicklung sicherheits- und performanzorientierter Argumentationsstrukturen beurteilt werden muss. Die These einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung bestätigt sich in mehreren Kontexten.

Inhalt

1. Einführung	12
2. Theoretischer und analytischer Rahmen – das Spannungsfeld zwischen einem sicherheits- und performanzorientierten und einem liberal-rechtsstaatlichen Leitbild	27
2.1. Leitbilder und argumentative Strukturen – eine Brücke zwischen Konstruktivismus und Rationalismus	27
2.1.1. Leitbilder.....	27
2.1.2. Legitimität als Schlüsselkategorie	30
2.1.3. Metatheoretische Verortung	33
2.2. Leitbild I: Die Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent	37
2.3. Leitbild II: Liberal-rechtsstaatliches Leitbild – Die Union als demokratische (Grund-)Rechtsgemeinschaft	45
2.4. Hypothesen und theoretische Annahmen	53
2.4.1. Welche Implikationen kann das liberal-rechtsstaatliche Leitbild besitzen?	53
2.4.2. Der Zusammenhang zwischen Sicherheits- und Performanzorientierung und liberal-rechtsstaatlichen Normen – angenommene Mechanismen	58
2.4.2.1. <i>Sicherheit, Performanz und liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung?</i> ...	58
2.4.2.2. <i>Ein mögliches Positivsummenverhältnis</i>	63
2.4.2.3. <i>Legislativer Bereich</i>	64
2.4.2.4. <i>Operativer Bereich</i>	65
2.4.2.5. <i>Weitere Argumentationskategorien</i>	66
2.4.2.6. <i>Liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung - kein Automatismus</i>	68
3. Methodischer Ansatz	70
3.1. Kategoriengeleitete Textanalyse	70
3.1.1. Analysebereiche und ausgewählte Texte.....	72
3.1.2. Ergänzende quantitative Analysen	74
3.2. Analyseraster/Codesystem	76
4. Empirischer Teil	77
4.1. Entwicklungsmuster eines sicherheits- und performanzorientierten Leitbildes und eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes – die Etablierung eines doppelten Legitimitätsstandards	77

4.1.1.	Theoretische Erwartungen und diskursive Langzeittrends.....	77
4.1.1.1.	<i>Sicherheits-/Performanzdiskurs 1975-2007</i>	77
4.1.1.2.	<i>Liberal-rechtsstaatlicher Diskurs 1975-2007</i>	82
4.1.2.	Die Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent – von funktionalen Ausgleichsmaßnahmen zum öffentlichen Gut der individuellen Sicherheit der Unionsbürger.....	89
4.1.2.1.	<i>Die 70er und 80er Jahre: Pragmatischer Sicherheitsdiskurs – zwischen intergouvernementaler Gefahrenabwehr und funktionalen Ausgleichsmaßnahmen</i>	89
4.1.2.2.	<i>Ein neuer quasi-staatlicher Legitimitätsdiskurs – Die „Entökonomisierung“ der innen- und justizpolitischen Kooperation und die Union als Garant der persönlichen Sicherheit der Bürger</i>	96
4.1.2.3.	<i>Amsterdam: Ein gemeinsamer unionaler Sicherheitsraum – Konkretisierung und Verstärkung des Leitbildes des schützenden Staates</i>	106
4.1.2.4.	<i>Die Sicherheitsdimension in den Schlüsseldokumenten der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase</i>	108
4.1.3.	Die Etablierung eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes und die Schaffung eines doppelten Legitimitätsstandards.....	113
4.1.3.1.	<i>Von TREVI bis Maastricht – keine hervorgehobene liberal- rechtsstaatliche Fundierung</i>	113
4.1.3.2.	<i>Erste Schritte einer liberal-rechtsstaatlichen Fundierung zwischen Maastricht und Amsterdam</i>	122
4.1.3.3.	<i>Die Konstruktion eines eigenständigen liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandards in der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase</i>	135
4.1.4.	Zwischenresümee: Die phasenweise Etablierung eines doppelten Legitimitätsstandards.....	153
4.2.	Implikationen eines doppelten Legitimitätsstandards – Intensivierung des Sicherheits- und Performanzleitbildes und liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung seit dem 11. September 2001	157
4.2.1.	Die Intensivierung des Sicherheits- und Performanzleitbildes seit 2001.....	161
4.2.1.1.	<i>Der externe Schock des 11. September und der Kampf gegen den Terrorismus als oberste Priorität</i>	162
4.2.1.2.	<i>Sicherheits- und Performanzorientierung im Konvent zur Zukunft Europas – die „Erwartungen der Bürger“ und die Gefahr ergebnisinduzierter Legitimitätslücken im Bereich Innere Sicherheit</i> ...	166
4.2.1.3.	<i>Der VVE – konkrete Reformen zur Steigerung der Handlungskapazitäten im Bereich Innere Sicherheit</i>	175
4.2.1.4.	<i>Die Anschläge vom 11. März 2004 und 7. Juli 2005 als weitere externe Schocks und Impulsgeber für mehr Sicherheit und Handlungsfähigkeit</i>	178
4.2.1.5.	<i>Effizientere Datensysteme, Datensammlung und die Leitidee eines gemeinsamen Raums des Informationsaustauschs im Bereich Innere Sicherheit</i>	184
4.2.1.6.	<i>Das Leitbild der Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent im Vertrag von Lissabon und dem Bericht der „Zukunftsgruppe“</i>	192

4.2.1.7.	<i>Zwischenresümee</i>	198
4.2.2.	Intensivierung des Sicherheits- und Performanzleitbildes und liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung seit 2001	199
4.2.2.1.	<i>Liberal-rechtsstaatliches Gemeinschaftsethos und Bedrohungsdiskurs</i>	199
4.2.2.2.	<i>Argumentative Strukturen im Konvent: Gleichgewicht von funktionalem und normativen Druck</i>	211
4.2.2.3.	<i>Konkrete liberal-rechtsstaatliche Reformen des VVE und ihre langfristige Orientierungswirkung – die Fortschreibung des liberal-rechtsstaatlichen Pfades im Haager Programm bis zum Lissabonner Vertrag</i>	223
4.2.2.4.	<i>Die Fortschreibung des liberal-rechtsstaatlichen Pfades im Vertrag von Lissabon</i>	230
4.2.2.5.	<i>Zwischenresümee – Implikationen eines doppelten Legitimitätsstandards</i>	239
4.3.	Fallstudie I: Bemühungen um eine horizontale Datenschutzregelung im Bereich der Dritten Säule	242
4.3.1.	Zur Relevanz – Datenschutz als Grundrecht und das EU-Politikfeld Innere Sicherheit	242
4.3.2.	Datenschutznormen des Europarats	245
4.3.3.	Datenschutz im Bereich der EG – Das Spannungsfeld von marktfunktionaler Effizienz und Grundrechtenschutz und die Orientierungskraft der EG-Datenschutzrichtlinie	246
4.3.4.	Datenschutz im EU-Politikfeld Innere Sicherheit – Die Verdichtung des liberal-rechtsstaatlichen Argumentationspfades	251
4.3.5.	Bemühungen um eine allgemeine Datenschutzregelung im Bereich der Dritten Säule	254
4.3.6.	Impulse zur Einführung eines Datenschutzregimes in der Dritten Säule – gesteigerte Sicherheits- und Performanzorientierung und liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung	257
4.3.6.1.	<i>Dynamisierende Faktoren</i>	259
4.3.6.2.	<i>Argumentationsstrukturen zur Rechtfertigung eines Datenschutzrahmenbeschlusses – normativer und funktionaler Druck</i>	262
4.3.6.3.	<i>Die Verhandlungen im Rat – zwischen Verwässerung des Schutzniveaus und zunehmendem normativen Druck</i>	271
4.3.7.	Die Inhalte des Rahmenbeschlusses	277
4.3.8.	Resümee und theoretische Bewertung	283

4.4. Fallstudie II: Europäischer Haftbefehl und Verfahrensrechte.....	288
4.4.1. Ein „echter europäischer Rechtsraum“ – das Spannungsfeld von Sicherheits- und Performanzorientierung und liberal-rechtsstaatlichem Leitbild	288
4.4.2. Zum Hintergrund: Effizienzsteigerung der Auslieferungspraxis und liberal-rechtsstaatliche Fundierung	289
4.4.3. Ein einheitlicher europäischer Rechtsraum für Auslieferungen – Der Europäische Haftbefehl	295
4.4.3.1. <i>Gesteigerte Sicherheits- und Performanzorientierung und liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung</i>	295
4.4.3.2. <i>Der Europäische Haftbefehl – zugrunde liegende Leitbilder</i>	299
4.4.3.3. <i>Grundrehtediskurs von nationalen Verfassungsgerichten und EuGH in der Frage des Europäischen Haftbefehls – Salienzargumente oder Akzeptanz?</i>	309
4.4.4. Zwischenresümee: Der Europäische Haftbefehl – Sicherheits- und Performanzleitbild und die Konstruktion einer liberal-rechtsstaatlichen Dimension.....	315
4.4.5. Der Rahmenbeschluss für Verfahrensrechte – eine liberal-rechtsstaatliche capability-expectations gap?.....	316
4.4.5.1. <i>Prozess der Normgenese: Salienz, interne/externe Kohärenz und Effizienz</i>	317
4.4.5.2. <i>Interne und externe Kohärenz</i>	319
4.4.5.3. <i>Effizienzargumente: das Positivsummenverhältnis von Verfahrensrechten und gegenseitiger Anerkennung im Vorschlag der Kommission</i>	321
4.4.6. Die Verhandlungen über den Rahmenbeschluss zu den Verfahrensrechten – zwischen rhetorischer Selbstverpflichtung und prozeduraler Blockade.....	323
4.4.7. Weitere Maßnahmen im Bereich der Verfahrensrechte	326
4.4.8. Schlussfolgerungen und Prognosen aus theoretischer Perspektive	330
5. Schlussbetrachtung und Ausblick.....	335
6. Verzeichnis der verwendeten Quellen und Literatur	359
6.1. Verzeichnis der verwendeten Quellen und Dokumente.....	359
6.2. Literaturverzeichnis.....	375

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Legitimitätsdimensionen	S. 31
Abbildung 2: Argumentationsmuster	S. 68
Abbildung 3: Analyseraster/Codesystem	S. 76
Grafik 1: Entwicklung des allgemeinen Argumentationsmusters: „Anzustrebende Intensivierung/ Verbesserung der Handlungskapazitäten der Union im Bereich Innere Sicherheit“	S. 79
Grafik 2: Entwicklung spezifisches Argumentationsmuster „Intensivierung und Etablierung effizienter unionaler Sicherheitseinrichtungen“	S. 81
Grafik 3: Argumentationsdichte spezifisches Argument „Verbesserung des Informationsaustauschs und Schaffung von EU-Datensystemen im Bereich Innere Sicherheit“	S. 82
Grafik 4: Liberal-rechtsstaatlicher Diskurs des Europäischen Rates im Zusammenhang mit dem Politikfeld Innere Sicherheit	S. 83
Grafik 5: Argumentationsmuster „Balance/konkrete Achtungspflicht der Grundrechte durch Union“	S. 85
Grafik 6: Argumentationsmuster Europäisches Parlament 1994-2007	S. 87
Grafik 7: Durchschnittliche Argumentationsverteilung Salienzargumente vs. Performanzargumente in den Fortschrittsberichten des Europäischen Parlaments	S. 88
Grafik 8: Veränderungen im Sicherheitsdiskurs TREVI bis Amsterdam	S. 106
Grafik 9: Intensivierung der Sicherheits- und Performanzorientierung im Kontext externer Schocks	S. 162
Grafik 10: Argumentationsverteilung: „Erwartungen der Bürger“	S. 169
Grafik 11: Inhaltliche Bezugspunkt bei Sicherheits- und Performanzargumenten	S. 171
Grafik 12: liberal-rechtsstaatliche Argumente EP im Langzeittrend	S. 208
Grafik 13: Inhaltliche Bezugspunkte bei liberal-rechtsstaatlichen Argumenten	S. 214
Grafik 14: Verteilung Beiträge mit liberal-rechtsstaatlichen Argumenten und Beiträgen mit Sicherheits-/Performanzargumenten nach Akteursgruppen	S. 218
Abbildung 4: Codierbeispiel in MaxQDA	S. 374

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BKA	Bundeskriminalamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
COSAC	Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaire et Européennes des Parlements de l'Union Européenne
DSRL	Datenschutzrichtlinie
EDPS	Europäischer Datenschutzbeauftragter (European Data Protection Supervisor)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	EG-Vertrag
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	EU-Vertrag
EUV-L	Vertrag über die Europäische Union (Lissabon)
EUV-M	Vertrag über die Europäische Union (Maastricht)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GKI	Gemeinsame Kontrollinstanz (Europol)
IJP	Innen- und Justizpolitik
LIBE	Ausschuss für Bürgliche Freiheiten, Justiz und Inneres
MDG	Multidisciplinary Group on Organized Crime – Mixed Committee
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PNR	Passenger Name Records
QMV	Qualified Majority Voting
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
SchAbk.	Schengener Abkommen
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
SIS II	Schengener Informationssystem II
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale
VIS	Visa-Informationssystem
ZIS	Zollinformationssystem

1. Einführung

Zur politischen und politikwissenschaftlichen Relevanz: Innere Sicherheit und liberal-rechtsstaatliche Normen auf Ebene der EU

Die jüngst in der Bundesrepublik geführte Debatte um die Novelle des so genannten „BKA-Gesetzes“¹ verdeutlicht exemplarisch, welche zentrale Rolle der Gedanke des liberalen Rechtsstaats² als normativer Referenzpunkt bei Diskussionen um eine Ausweitung staatlicher Sicherheitsbefugnisse spielt. Während Gegner des Gesetzes einen massiven Angriff auf freiheitlich-rechtsstaatliche Prinzipien ausmachen und insbesondere angesichts der Perspektive möglicher Onlinedurchsuchungen privater Rechner von der Errichtung eines „Überwachungsstaates“ sprechen,³ rechtfertigen Befürworter das Gesetz damit, dass die darin vorgesehenen Maßnahmen auf einer klaren rechtsstaatlichen Grundlage stünden und mit ihnen ein Mehr an Sicherheit für die Bürger gewährleistet werde.⁴ Ähnliche ideologisch hoch aufgeladene Kontroversen zum Verhältnis von Freiheit und Sicherheit sind während der letzten Jahre in den meisten Ländern der Europäischen Union (EU) angesichts einer im Zuge des „Anti-Terror-

¹ Am 19. Dezember 2008 stimmte der Bundesrat im Vermittlungsausschuss mit einer denkbar knappen Mehrheit von 35 zu 34 Stimmen der umstrittenen Gesetzesnovelle (Drucksache 971/08) zu, die am Tag zuvor bereits im Bundestag mit den Stimmen der großen Koalition gegen die Stimmen der Opposition beschlossen worden war. Mit der Neuauflage des BKA-Gesetzes (Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt) erhält das BKA die Befugnis, zur Abwehr terroristischer Angriffe auch präventiv ermitteln zu dürfen, wozu unter anderem auch die an bestimmte rechtliche Kriterien geknüpfte Möglichkeit von Online-Durchsuchungen privater Rechner zählt. Der erste Senat des Bundesverfassungsgericht hatte mit seinem Urteil vom 27. Februar 2008 (BVerfG, 1 BvR 370/07) Online-Durchsuchungen als Ermittlungsmethode unter strengen Auflagen bereits prinzipiell erlaubt.

² Der Begriff „liberaler Rechtsstaat“ wird in der vorliegenden Arbeit bewusst als *gegenwartsbezogener* Begriff verwendet, der im Sinne des Rechtsstaatsverständnisses des deutschen Grundgesetzes sowohl formelle als auch materielle Rechtsstaatlichkeit umfasst. Damit geht das moderne Begriffsverständnis über den zunächst eher formal geprägten historischen Begriff des liberalen Rechtsstaats, wie er im Rahmen liberalistischer Staatstheorien des 18. und 19. Jahrhunderts in Abgrenzung zum Typus des absolutistischen Polizeistaats entwickelt wurde, hinaus. Die Gewährleistung der Freiheit des Einzelnen erfolgt in einem modernen Verständnis liberaler Rechtsstaatlichkeit nicht allein über rein formale Vorkehrungen. Das Ziel eines effektiven Rechtsschutzes des einzelnen Bürgers gegenüber dem Staat sowie die verfassungsrechtliche Trennung und Ausbalancierung der staatlichen Gewalten wird vielmehr um eine materielle Komponente ergänzt und verstärkt: die strikte Bindung aller staatlichen Gewalt an die Grundrechte, die zugleich die *inhaltlichen* Zielbestimmungen aller Staatstätigkeit bilden und auf dem Grundprinzip der Menschenwürde basieren. Vgl. generell Zippelius (2007: 230 ff.); Benda (1998: 632 ff.); sowie eingehender unten Kap. 2.3.

³ Vgl. etwa den Kommentar von Kai Biermann „Schäubles Betafehler“, Zeit Online vom 3. Dezember 2008 (www.zeit.de/online/2008/49/bka-gesetz-kommentar, letzter Zugriff 10.3.2009). Der frühere Bundesinnenminister Gerhart Baum (FDP) sowie die Fraktionsvorsitzende der Grünen, Renate Künast, haben mit Blick auf die Entscheidung des Bundesrates bereits eine Verfassungsbeschwerde angekündigt.

⁴ Vgl. Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums vom 19. Dezember 2008 (www.bmi.bund.de/cln_012/mn_662928/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2008/12/BKAGesetz.html, letzter Zugriff 10.3.2009).

Kampfes“ erfolgten Stärkung staatlicher Sicherheitskompetenzen geführt worden bzw. werden derzeit geführt.⁵

Die Frage nach dem Stellenwert liberal-rechtsstaatlicher Normen im Zusammenhang mit dem Ziel einer wirksamen Gewährleistung Innerer Sicherheit⁶ ist innerhalb der EU aber längst keine rein nationalstaatliche Problematik mehr. Vielmehr muss man die Betrachtungsperspektive gezielt erweitern und auch die Ebene der Union selbst mit in den Blick nehmen, denn im Laufe der letzten drei Jahrzehnte ist auf Gemeinschafts- bzw. Unionsebene⁷ ein durchaus eigenständiges Politikfeld Innere Sicherheit entstanden.⁸ Im Zentrum der vorliegenden Arbeit steht dabei die grundlegende Frage, inwiefern sich im Rahmen dieses spezifischen EU-Politikfelds Innere Sicherheit womöglich auch ein eigenständiges liberal-rechtsstaatliches Leitbild entwickelt hat und wie sich ein solches Leitbild konkret ausdrückt. Die besondere politische und politikwissenschaftliche Relevanz dieser noch weiter ausdifferenzierenden Fragestellung geht über den oben genannten Rahmen öffentlicher Debatten hinaus und ist im Folgenden näher zu erörtern.

Das EU-Politikfeld Innere Sicherheit, welches in erster Linie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie den Schutz der Außengrenzen der Union umfasst, hat sich gerade in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren mit einer beeindruckenden Dynamik entwickelt.⁹ Während die frühen Anfänge der Kooperation Mitte der 70er Jahre in Gestalt der so

⁵ Vgl. etwa „Statewatch Observatory: In defence of freedom & democracy - new laws & practices affecting civil liberties and rights after 11 September 2001 and 11 March 2004 (Madrid)“, abrufbar unter www.statewatch.org/observatory2.htm (letzter Zugriff 10.3.2009).

⁶ Die Staatsaufgabe Innere Sicherheit kann in Anlehnung an Bull am prägnantesten als „Klammer der Bemühungen von Polizei und Justiz um Strafverfolgung und Gefahrenabwehr“ (Bull 1995: 316; Bull 1977; vgl. insofern auch Knelangen 2001: 37 ff.) definiert werden. Inhaltlich geht es bei der Politik Innerer Sicherheit somit in erster Linie um den Schutz des jeweiligen Gemeinwesens vor Gefahren wie Kriminalität, Terrorismus und politischem Extremismus. Vgl. auch Jesse (2003: 252 ff.); Callies (2006: 90).

⁷ In der vorliegenden Arbeit wird in der Regel nur von der „Europäischen Union“ gesprochen. Wenn dagegen bewusst auf den historischen Prozess der europäischen Integration Bezug genommen wird, wird zwischen „Europäischer Gemeinschaft“ (EG) und „Europäischer Union“ (EU) unterschieden. Primärrechtliche Verweise auf den EU-Vertrag (EUV) bzw. den EG-Vertrag (EGV) beziehen sich, sofern nichts anderes vermerkt ist, auf den seit 2003 geltenden Vertrag von Nizza.

⁸ Vgl. neben den nachfolgenden skizzierenden Ausführungen etwa die Darstellungen von Bigo (1992; 1996); Knelangen (2001); Kraus-Vonjahr (2002); Kostakopoulou (2006); Mitsilegas et al. (2003); Monar/Morgan (1994); Monar (2001a; 2001b; 2004; 2006a; 2006b; 2007); Müller (2003); Occhipinti (2003), Wagner (2008).

⁹ Vgl. zuletzt Monar (2008: 379), der darauf hinweist, dass der Rat Inneres und Justiz allein im Jahr 2007 167 Texte angenommen hat. Vgl. generell auch Wagner (2008: 323 ff.) sowie die jährlichen Berichte über die Entwicklungen im Bereich Inneres und Justiz im Journal of Common Market Studies sowie im Jahrbuch der europäischen Integration (Weidenfeld/Wessels 1980 ff.). Die oben genannte Definition der Staatsaufgabe Innere Sicherheit als „Klammer der Bemühungen von Polizei und Justiz um Strafverfolgung und Gefahrenabwehr“ (vgl. Anm. 6) wird auch von Knelangen (2001: 37 ff.) in seiner Untersuchung der Entwicklung des EU-Politikfelds auf die europäische Ebene übertragen. Wenn man diesen zentralen Gedanken der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit dem Handeln von Polizei und Strafjustiz als Definitionskriterium zugrunde legt, ergibt sich, dass die ebenfalls unter den Oberbegriff des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ fallenden Materien der Asyl- und Einwanderungspolitik *nicht* per se dem Feld der Inneren Sicherheit zugerechnet werden können und folglich auch in der vorliegenden Arbeit weitestgehend nicht mit in die Analyse einbezogen werden. Dies gilt bedingt auch für die praktischen grundrechtlichen Implikationen und humanitären Anforderungen an eine europäische *Flüchtlingspolitik*, die sich im Kontext der Bekämpfung der so genannten „illegalen Einwanderung“ ergeben können. Eine über die in dieser Arbeit gewählte Perspektive hinausgehende, de-

genannten TREVI-Arbeitsgruppen noch außerhalb des eigentlichen vertraglichen Rahmens der Gemeinschaft und ganz bewusst im Schatten der Öffentlichkeit lagen, zählt der Politikbereich heute zweifellos zu den wichtigsten Feldern gemeinsamen Handelns auf Ebene der Union. Die Errichtung eines „Raums der Freiheit der Sicherheit und des Rechts“ (im Folgenden auch als RFSR abgekürzt), zu dessen elementaren Bestandteilen das Feld der Inneren Sicherheit gehört, bildet seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags eines der zentralen Integrationsziele der Europäischen Union.¹⁰

Die beeindruckende institutionelle Entwicklung und Dynamik zeigt sich schlaglichtartig etwa an Institutionen wie dem europäischen Polizeiamt Europol, der staatsanwaltschaftlichen Koordinierungsstelle Eurojust, einem europäischen Anti-Terrorismus-Koordinator, der Entwicklung des Schengener Informationssystems (SIS I und SIS II), einem Europäischen Haftbefehl oder der gemeinsamen Agentur zum Schutz der Außengrenzen Frontex. Hinzu kommen eine hohe Sitzungsfrequenz des Rates und ein im Laufe der Zeit beträchtlich gewachsener legislativer Output und rechtlicher Besitzstand.¹¹ Auch die Terroranschläge vom 11. September 2001 in New York und Washington (September 2001) sowie in Madrid (März 2004) und London (Juli 2005) haben zweifellos für wichtige Impulse im EU-Politikfeld Innere Sicherheit gesorgt und zu einer nochmaligen Erweiterung und Intensivierung der bisherigen Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Sicherheits- und Strafverfolgungseinrichtungen geführt.¹²

Die vielfältigen und rechtlich weit reichenden Aktivitäten im EU-Politikfeld Innere Sicherheit berühren dabei nicht nur unmittelbar den Kern nationalstaatlicher Souveränität, sie haben angesichts des inzwischen erreichten Niveaus der Zusammenarbeit – beispielsweise beim Austausch und der Verarbeitung personenbezogener Daten – auch direkte Auswirkungen auf die Grundrechte und Freiheiten der Unionsbürger.¹³ Die Innen- und Justizpolitik stellt insofern einen besonders grundrechtsrelevanten Politikbereich dar.

Viele Untersuchungen zur Entwicklung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ betonen und kritisieren nun, dass der Fokus der Union in diesem Bereich allzu sehr auf das Ziel der „Sicherheit der Bürger“ (vgl. Art. 29 EUV) ausgerichtet ist.¹⁴ Aus einer wis-

taillierte Einbeziehung der rechtlichen und politikpraktischen Aspekte dieses zweifellos sehr bedeutsamen eigenständigen Politikfelds würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen und muss weitgehend möglichen weiteren Untersuchungen vorbehalten bleiben. Vgl. zu letzterem Aspekt zuletzt ausführlich und sehr fundiert Weinzierl (2007) sowie Weinzierl/Lisson (2007). Siehe auch zur „Konstitutionalisierung“ der Rechte von Drittstaatsangehörigen in der EU Lavenex (2006). Vgl. auch unten S. 142 und 232.

¹⁰ Art. 2 EUV. Zur konzeptionellen Einordnung dieses Integrationsziels u.a. Monar (2003c; 2005a), Müller-Graff (1997; 2005), Kaunert (2005) Siehe auch eingehend unten Kap. 4.1.2.3. und Kap. 4.1.3.3.

¹¹ Vgl. zu einer guten Erfassung der langfristigen Wachstums- und Differenzierungstrends im Bereich Inneres und Justiz Müller (2003: 243 ff.).

¹² Vgl. unter anderem den Sammelband von Müller/Schneider (2006) sowie Monar (2007).

¹³ Vgl. etwa Kohler-Koch et. al. (2004: 140).

¹⁴ Vgl. eingehend Kap. 2.2., Kap. 4.1.2.4. und Kap. 4.1.3.3.

senschaftlichen Perspektive werden dabei unter dem Stichwort der „Securitization“¹⁵ sowohl auf einer diskursiven als auch auf einer politikpraktischen Ebene starke Versicherheitlichungsprozesse konstatiert, die sich negativ auf die Dimension von Grundrechten und bürgerlichen Freiheiten auswirken.¹⁶ Nicht selten stehen dabei gezielt die nationalen Regierungen bzw. deren jeweilige Sicherheitsbürokratien in der Kritik, denen ein gewisses Eigeninteresse an Versicherheitlichungsprozessen unterstellt wird, um sich auf einer intergouvernemental-horizontalen Kooperationsebene nationalen rechtsstaatlichen Schranken zu entziehen und auf diese Weise Handlungsautonomie zu gewinnen.¹⁷ In der politischen Debatte fallen aus einer betont kritischen Perspektive zuweilen sogar Begriffe wie „Überwachungs“- oder „Sicherheitsstaat“ mit Bezug auf die Union.¹⁸

Wenngleich solche Begrifflichkeiten, die zur Charakterisierung von totalitären Regimen und Diktaturen gerechtfertigt sind, im Zusammenhang mit der Union wohl ohne Frage über das Ziel hinausschießen dürften, darf man aus einer politischen wie politikwissenschaftlichen Perspektive dennoch nicht außer Acht lassen, worauf sich kritische Stimmen mit großer Regelmäßigkeit beziehen. Befürchtet oder konstatiert wird immer eine Unterwanderung und Verletzung von zentralen *liberal-rechtsstaatlichen Normen*. Zu solchen für jeden liberalen Rechtsstaat konstitutiven Normen zählen im Politikfeld Innere Sicherheit beispielsweise die Einsicht in die Notwendigkeit klarer parlamentarischer und gerichtlicher Kontrollstrukturen, der Schutz der Grundrechte der Bürger etwa mit Blick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten sowie die generelle Bindung jeglicher hoheitlicher Eingriffsbefugnisse an Recht und Gesetz (rule of law).¹⁹

Für den Politikbereich der Inneren Sicherheit der EU muss man nun feststellen, dass etwa das Europäische Parlament sowie der Europäische Gerichtshof nur sehr langsam begrenzte Kompetenzen erlangt haben, die – zumindest was den zentralen Komplex der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit betrifft – bis heute nicht dem in der Ersten Säule herrschenden Standard supranationaler parlamentarischer und gerichtlicher Kontrolle entsprechen. Nach derzeit geltender Vertragslage hat das Parlament in diesem zweifellos für die Grundrechte der Bürger bedeutsamen Bereich abgesehen von einem obligatorischen Anhörungsrecht keinerlei legislative Mitgestaltungs- oder gar Vetomacht. Auch die Rechtsprechungsbefugnis des EuGH ist gerade in diesem Bereich stark eingeschränkt. Je stärker Sicherheitsmaßnahmen auf europäischer Ebene angestrebt und verbindlich beschlossen werden, desto bedenklicher

¹⁵ Buzan et al. (1998).

¹⁶ Vgl. etwa Bigo (1999: 67; 2006: 35 ff), Mitsilegas et al. (2003: 46 ff., 60 f.); Lavenex/Wagner (2005: 5).

¹⁷ So etwa Wagner (2008: 333). Vgl. auch unten Kap. 2.2.

¹⁸ Vgl. unten Kap. 4.2.2.1. sowie für eine betont kritische Perspektive etwa Bunyan (2002); Bigo (2006).

¹⁹ Vgl. eingehend unten Kap. 2.3.

erscheinen diese zumindest aus einer supranationalen Perspektive beklagten rechtsstaatlichen Defizite.

Weiterhin kritisieren Beobachter gewisse Defizite etwa beim Datenschutz der Bürger angesichts der inzwischen existierenden vielfältigen Datenaustausch- und -analyseinstrumente der Union,²⁰ deren Kapazitäten im Dienste eines vermeintlich vorrangigen Sicherheitsziels offenbar immer weiter ausgebaut und durch gegenseitige Vernetzung effektiviert werden sollen.²¹ Auch wird angemerkt, dass das für den Politikbereich zentrale Prinzip der „gegenseitigen Anerkennung“ etwa im Strafrecht tendenziell die Interessen der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden begünstige. Das im Vordergrund stehende Ziel einer effizienten Sicherheitskooperation und Strafverfolgung gehe letztlich auf Kosten der Grundrechte der Bürger.²²

Diese negativen Einschätzungen kontrastieren in gewisser Weise mit dem ebenfalls durchaus bekannten grundlegenden Bild der Union als einer betont freiheitlich-rechtsstaatlichen Gemeinschaft.²³ Demokratie, Freiheit, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sind Kernprinzipien des „Gemeinschaftsethos“²⁴ der Europäischen Union, wie es sich klar etwa in Art. 6 EUV ausdrückt.²⁵ Diese liberal-rechtsstaatlichen Normen sind für alle Mitgliedstaaten (auch angesichts der eigenen verfassungsrechtlichen Traditionen) verbindlich und Teil der auch nach außen betonten kollektiven Identität der EU.²⁶

Auch der Projekttitle eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ trägt mit den Elementen „Freiheit und Recht“ dieser liberal-rechtsstaatlichen Perspektive bereits in gewisser Weise Rechnung. Die Union verfügt zudem über eine eigene Grundrechtecharta, die zwar derzeit noch nicht rechtlich bindend ist, aber dennoch einen wichtigen Referenzpunkt für das Handeln der Union und der Mitgliedstaaten bildet.²⁷

²⁰ Siehe etwa McGinley/Parkes (2007a) sowie die Überblicksdarstellungen von Simitis (2004) und Kübler (2002).

²¹ Dazu ausführlich Balzacq (2008: 75 ff.)

²² Vgl. Lavenex/Wagner (2005: 16 ff.); Schünemann (2003: 185 ff.).

²³ Vgl. etwa Bogdandy (2002); Pernice (2001b); Schimmelfennig (2001; 2003a; 2003b); Rittberger/Schimmelfennig (2006a; 2006b).

²⁴ Rittberger/Schimmelfennig (2006a: 25 ff.).

²⁵ Vgl. ausführlich unten Kap. 2.3.

²⁶ Vgl. etwa Schimmelfennig (2003b: 551 ff.).

²⁷ So nehmen etwa die Generalanwälte in ihren Schlussanträgen regelmäßig Bezug auf die Charta. Vgl. so z.B. die Schlussanträge der Generalanwälte *Alber*, in Rs. C-340/99 (TNT-Franco), *Tizzano*, in Rs. C-173/99 (BECTU), *Léger*, in Rs. C-353/99 (Council v. Hautala et al.), *Geelhoed*, in Rs. C-413/99 (Baumbast and R), *Jacobs*, in Rs. C-270/99 (Netherlands v. Parliament and Council) sowie in Rs. C-50/00 (Union de Pequenos Agricultores), *Mischo*, in Rs. 64/00 (Booker and Hydro v. the Scottish Ministers). Nachweise bei Simitis (2004: 44 f.).

Vgl. zur großen normativen Relevanz der Grundrechtecharta etwa die Aussage der drei EuGH-Generalanwälte *Tizzano*, *Léger* und *Mischo*, nach der die Grundrechtecharta – trotz ihrer fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit – „die in ihr festgeschriebenen Rechte zweifellos zu den höchsten gemeinsamen Werten der Mitgliedstaaten erheben [hat]“. Vgl. dazu www.europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/133501.htm (letzter Zugriff 10.3.2009). Vgl. zu den unterschiedlichen Verständnishorizonten der Grundrechtecharta eingehend Bogdandy (2002).

Schließlich ergeben sich spätestens seit den Beratungen des Konvents zur Zukunft Europas²⁸ durchaus auch für den Bereich der Inneren Sicherheit konkrete Reformperspektiven, die eine klare Stärkung gewisser liberal-rechtsstaatlicher Elemente implizieren. Die im Verfassungsvertrag (VVE) und auch im neuen Lissabonner Vertrag vorgesehene rechtsverbindliche Inkorporierung der Grundrechtecharta, die zudem eine ganze Reihe justizieller Schutzrechte enthält, sowie die signifikante Stärkung demokratischer und richterlicher Kontrolle durch die deutliche Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments (in einem gewissen Maße auch der nationalen Parlamente) und des Europäischen Gerichtshofs sind hier die wesentlichen Punkte.²⁹ Solche Entwicklungsperspektiven stehen zumindest in einem gewissen Kontrast zu der Sichtweise einer einseitigen Sicherheitsorientierung der Union.

Im theoretischen Teil der vorliegenden Arbeit wird dieser hier nur kurz skizzierte Kontrast als ein grundsätzliches Spannungsfeld zwischen zwei parallelen „Leitbildern“ greifbar und für eine empirische Analyse zugänglich gemacht. Auf der einen Seite steht dabei ein Leitbild, in dessen Zentrum der Gedanke der (Inneren) Sicherheit in Verbindung mit dem Gedanken der Output-Performanz steht: Die EU wird hier als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent für die Unionsbürger konzipiert. Auf der anderen Seite steht ein grundsätzliches liberal-rechtsstaatliches Leitbild, welches das Gemeinschaftsethos³⁰ der EU als einer freiheitlichen „Grundrechtsgemeinschaft“³¹ betont, ohne dabei das Konzept der Sicherheitsgewährleistung in den Vordergrund zu rücken. Diesen Leitbildern liegen schwerpunktmäßig jeweils unterschiedliche Legitimitätskonzeptionen zugrunde.

Generelle Fragestellungen und konkrete Forschungsziele

Geht man von diesem grundlegenden Kontrast und Spannungsfeld aus, dann stellen sich einige interessante Fragen: Wie passt die These einer Versicherunglichung auf der einen Seite eigentlich mit dem grundsätzlichen liberal-rechtsstaatlichen „Gemeinschaftsethos“ der Union auf der anderen Seite zusammen? Wenn es einen dominanten Sicherheits- und Performanzdiskurs gibt, wie entwickelt sich dann der Diskurs um die liberal-rechtsstaatlichen Prinzipien

²⁸ Vgl. eingehend unten Kap. 4.2.1.2. und Kap. 4.2.2.2. Der vollständige, jedoch etwas sperrige Name des Gremiums, das den „Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa“ ausgearbeitet hat, lautet offiziell „Europäischer Konvent zur Zukunft Europas“. Im Folgenden wird der Einfachheit halber meist nur vom „Konvent“ die Rede sein – im Unterschied zum „Grundrechtekonvent“, der im Jahr 2000 die Charta der Grundrechte der EU erarbeitet hat.

²⁹ Vgl. unten Kap. 4.2.2.3. und Kap. 4.2.2.4. sowie überblicksartig Carrera/Geyer (2008).

³⁰ Rittberger/Schimmelfennig (2006a: 25 ff.).

³¹ Zum Begriff eingehend Bogdandy (2002).

des Gemeinschaftsethos?³² Wie stellt sich der mögliche *Zusammenhang* zwischen diesen beiden Dimensionen dar?

Diese generellen Fragestellungen geben bereits Auskunft über den grundsätzlichen Charakter der vorliegenden Arbeit. Es entspricht nicht der Forschungsintention, eine detaillierte Analyse der Integrationsentwicklung im EU-Politikfeld Innere Sicherheit zu bieten. Diese wichtigen Untersuchungen liegen bereits vor.³³ Ebenso geht es nicht darum, bestimmte institutionelle Entwicklungen und Strukturen – etwa die Entwicklung von Europol, Eurojust oder Frontex – zu analysieren und kausal zu erklären.

Vielmehr zielt die vorliegende Untersuchung auf eine eher konzeptionell-ideelle Perspektive, die nach der Entwicklung grundlegender Leitbilder und normativer Orientierungen in diesem Politikfeld der Union fragt, vor deren Hintergrund Akteure handeln und argumentieren. Angesichts der bereits recht intensiven Diskussion über Sicherheitsdiskurse im Rahmen des RFSR ist ein wesentliches Ziel der Arbeit somit, gerade auch die mögliche Konstruktion eines *liberal-rechtsstaatlichen* Leitbildes im EU-Politikfeld Innere Sicherheit stärker in den Blick zu nehmen. Inwiefern hat sich im Bereich Innere Sicherheit womöglich im Laufe der Zeit eine solche liberal-rechtsstaatliche Dimension entwickelt? Wie hängt dies unter Umständen mit der Entwicklung eines sicherheits- und performanzorientierten Leitbildes zusammen?

Bei diesen Fragen wird von einer auf den ersten Blick kontraintuitiven Orientierungsthese ausgegangen. Während man angesichts des grundsätzlichen, häufig mehr polemisch als theoretisch fundiert diskutierten Spannungsfelds von Freiheit und Sicherheit annehmen könnte, dass bei einer sich verstärkenden Sicherheits- und Performanzorientierung liberal-rechtsstaatliche Leitvorstellungen eher marginalisiert werden, erscheint auch eine andere Perspektive denkbar: So soll in der vorliegenden Arbeit untersucht werden, ob es nicht auch gerade durch einen sich verstärkenden Fokus auf das Ziel einer möglichst effizienten und effektiven Sicherheitsgewährleistung gleichzeitig zu einer Aufwertung und größeren Relevanz liberal-rechtsstaatlicher Leitvorstellungen auf Ebene der Union kommen kann. Ein solches Muster könnte man dann gewissermaßen als eine liberal-rechtsstaatliche *Sensibilisierung* bezeichnen. Das auf den ersten Blick als Gegensatz erscheinende Spannungsverhältnis zwischen einem Sicherheits- und Performanzleitbild auf der einen Seite und einem liberal-rechtsstaatlichen Leitbild auf der anderen Seite muss nach dieser These kein kontraprodukti-

³² Vgl. zu einer Perspektive, die neben Sicherheitsdiskursen auch die prinzipielle Relevanz eines liberal-rechtsstaatlichen Diskurses unterstreicht, auch ansatzweise Loader (2002: 125 ff.): „While some forceful ‘securitizing moves’ are clearly being made within Europe [...], security is by no means the only discourse that might potentially shape the future contours of European policing.”

³³ Vgl. u.a. etwa Bigo (1992; 1996); Knelangen (2001), Müller (2003), Mitsilegas et. al. (2003), Occhipinti (2003); zur rechtlichen Entwicklung grundlegend Peers (2008).

ves Trade-Off-Verhältnis sein. Vielmehr könnte es der Fall sein, dass eine starke Sicherheits- und Performanzorientierung bestimmte liberal-rechtsstaatliche Reflexe auslöst, die sich womöglich in konkreten Maßnahmen zugunsten einer stärkeren Institutionalisierung liberal-rechtsstaatlicher Normen niederschlagen. Nicht zuletzt stellt sich hier die Frage, ob das Verhältnis von Sicherheit, Effizienz und Effektivität einerseits und liberal-rechtsstaatlichen Normen andererseits im Laufe der Zeit nicht auch vermehrt explizit als mögliches Positivsummenverhältnis betrachtet wird.

Mit Blick auf eine allgemeine konzeptionell-inhaltliche Ebene lässt sich so etwa zunächst fragen, wann wesentliche liberal-rechtsstaatliche Normen im Kontext des Bereichs Innere Sicherheit auftauchen und wie diese inhaltlich definiert und konstruiert werden. Kommt es zu einer Umwertung bzw. Neubewertung liberal-rechtsstaatlicher Normen im Laufe der Zeit? Mit welchen Argumentationskategorien werden die liberal-rechtsstaatlichen Normen thematisiert?

Begriffe wie „Leitbilder“ und „argumentative Strukturen“ zeigen an, dass die vorliegende Arbeit vom theoretischen und methodischen Ansatz her gewisse Berührungspunkte mit konstruktivistisch inspirierten Analysen hat. Im theoretischen Teil der Untersuchung wird jedoch näher erörtert, inwiefern hier eher eine Brücke zwischen konstruktivistischen und rationalistischen Weltansichten geschlagen wird (vgl. Kap. 2.1.), indem der empirische Fokus auf der Analyse „argumentativer Strukturen“ liegt: Damit sind solche Argumentationsmuster gemeint, die mit einer gewissen Regelmäßigkeit auftauchen und darüber bestimmte Leitbilder und normative Ordnungen erst konstruieren. In Anlehnung an Arbeiten, die von der strukturellen Relevanz von Argumentationen und rhetorischem Handeln ausgehen,³⁴ wird die Sichtweise vertreten, dass Akteure in die selbst erzeugten argumentativen Strukturen eingebunden sind. Daraus ergeben sich zwar keine deterministischen Wirkungen für das Handeln von Akteuren, doch darf man zumindest annehmen, dass mit Blick auf die Glaubwürdigkeit von Akteuren einmal etablierte argumentative Strukturen auch nicht einfach unerheblich sind.³⁵ Zumindest werden durch regelmäßige Argumentationsmuster bestimmte Handlungskorridore und „Pfade“ vorgezeichnet, insbesondere wenn die Argumentationsmuster öffentlich vertreten werden.³⁶ Es geht bei der Analyse von Argumentationsstrukturen also um eine Art „offiziellen EU-Diskurs“ im

³⁴ Vgl. etwa Schimmelfennig (2001, 2003a; 2003b), Barbato (2005); Rittberger/Schimmelfennig (2006a; 2006b), Hajer (1995; 2003); Kaunert (2005). Mit Blick auf das Konzept des „Framings“ vgl. Kohler-Koch (2000: 515). Siehe generell Kap. 2.1.

³⁵ Diesen Schluss legen etwa die Untersuchungen zum rhetorischen Handeln von Schimmelfennig (2001; 2003a; 2003b) nahe.

³⁶ Vgl. dazu näher unten Kap. 2.1.

Sinne von Äußerungen der zentralen Akteure auf Ebene der Union, die in einer dynamischen, prozessorientierten Perspektive „zu lesen“ sind.³⁷

Ziel ist dabei nicht die detaillierte Analyse partikularer Leitvorstellungen und Positionen einzelner Mitgliedstaaten oder anderer individueller Akteure, sondern die Klärung der Frage, was die prägenden Selbstverständnisse der Union im Bereich Innere Sicherheit sind und wie bestimmte „Wahrnehmungs- und Deutungsmuster“ im Sinne gemeinsamer Lesarten durch zentrale Argumentationsstrukturen im Laufe der Zeit konstruiert werden. Lässt sich dabei aus den argumentativen Strukturen ein wachsendes Bewusstsein für die Relevanz liberal-rechtsstaatlicher Normen im Rahmen der Union ablesen? Inwiefern kommt es zu einer *Verdichtung* von „einengenden“ argumentativen Strukturen, die womöglich bestimmte Handlungskorridore vorprägen? Welche Bedeutung haben Argumentationsstrukturen, die auf die Prinzipien des rechtsstaatlich-demokratischen Gemeinschaftsethos rekurrieren, für eine mögliche weitere Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen in diesem Politikbereich?

Die Untersuchungsperspektive ist angesichts dieser Fragestellungen bewusst diachron ausgerichtet. Der Untersuchungszeitraum reicht von den Anfängen der Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit Mitte der 70er Jahre bis in die Gegenwart, wobei die Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon Ende 2007 – abgesehen von einigen Ausblicken – den Endpunkt der eigentlichen Analyse markiert. Die empirische Untersuchung hat dabei verschiedene Forschungsschwerpunkte:

Im ersten Teil der empirischen Analyse sollen die wesentlichen Etappen der Leitbildentwicklung innerhalb der offiziellen Selbstdarstellung und Rhetorik der Europäischen Union herausgearbeitet werden. Dieser Analyseschritt bezieht sich zunächst auf eine diskursive Makroebene, indem offizielle Programmpapiere und richtungsweisende Äußerungen der EU-Institutionen (z.B. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Aktionspläne des Rates oder Strategiepaper der Kommission) sowie die Vertragstexte der Union selbst in einer diachronen Perspektive mit Hilfe einer inhalts- und diskursanalytischen Methodik analysiert werden (vgl. unten Kap. 3). Dabei kommt an manchen Stellen auch ein spezielles Computerprogramm zur qualitativen Datenanalyse (MaxQDA) zur Anwendung – etwa bei der Analyse der argumentativen Strukturen im Konvent.

Entscheidend ist in dem insgesamt auf langfristige Entwicklungsmuster abzielenden ersten Teil der empirischen Analyse der bewusst historisch erzählende Zugriff. Bei der Frage, welche *Zusammenhänge* zwischen der Entwicklung eines Sicherheits- und Performanzleitbildes und eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes herrschen, wird in diesem Forschungsdesign

³⁷ Vgl. zu ähnlichen Überlegungen Diez (1999a: 35 ff.; 1999b: 598 ff.) sowie eingehend unten Kap. 2.1. und Kap. 3.

daher weniger die Feststellung eindeutig berechenbarer Kausalbeziehungen angestrebt, sondern eher die Formulierung inhaltlich fundierter Plausibilitätsannahmen als sinnvoll erachtet.

Im zweiten Teil der empirischen Analyse wird dann vor dem Hintergrund der zuvor herausgearbeiteten langfristigen Argumentationsstrukturen eine vertiefende Untersuchung anhand zweier Fallstudien zur Etablierung liberal-rechtsstaatlicher Normen im EU-Politikfeld Innere Sicherheit vorgenommen. Die erste Fallstudie bezieht sich dabei auf die Diskussion um einen einheitlichen Datenschutzstandard im Bereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit. Die zweite Fallstudie betrachtet die Frage von Verfahrensrechten von Verdächtigen und Angeklagten im Strafprozess und die entsprechende Problematik solcher liberal-rechtsstaatlicher Schutzstandards im Zusammenhang mit dem Instrument des Europäischen Haftbefehls. Diese zwei Fallstudien wurden deshalb ausgewählt, weil sie ohne Frage die beiden aktuellen Hauptkomplexe bei der Diskussion um die Institutionalisierung liberal-rechtsstaatlicher Normen im Bereich des EU-Politikfelds Innere Sicherheit markieren.³⁸

Wie im ersten Teil der empirischen Analyse geht es auch in den beiden Fallstudien um die Identifizierung wesentlicher Argumentationsmuster, jedoch weniger im Sinne einer Erfassung von argumentativen Makrotrends. Vielmehr steht hier nun die Frage im Vordergrund, wie Akteure im Rahmen bestimmter, längerfristiger Argumentationsstrukturen handeln und welche der im theoretischen Teil erörterten Argumente vor diesem Hintergrund benutzt werden. Wie stellt sich in dieser „Nahsicht“ oder „Mikroperspektive“ der konkrete Zusammenhang zwischen Sicherheits- und Performanzorientierung einerseits und liberal-rechtsstaatlichen Normen andererseits dar?

Forschungsstand

Der mögliche Zusammenhang zwischen sicherheits- und performanzorientierten Leitvorstellungen und der zu prüfenden Entwicklung eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes im EU-Politikfeld Innere Sicherheit ist bislang nicht systematisch und auf einer empirisch breiten Grundlage untersucht worden. Allerdings kann in der vorliegenden Arbeit auf eine Reihe von wichtigen Vorarbeiten aufgebaut werden. Insgesamt muss man sagen, dass der Bereich Inneres und Justiz noch immer nicht zu den am besten untersuchten EU-Politikfeldern gehört, wengleich sich die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Politikbereich in den letzten Jahren durchaus intensiviert hat.³⁹ Im Folgenden soll lediglich der für die spezifische Fragestellung der vorliegenden Arbeit relevante Forschungsstand skizziert werden.

³⁸ Vgl. auch Jimeno-Bulnes (2008: 171 ff.) sowie Lavenex/Wagner (2005: 14 ff.); Wagner (2008: 333 ff.).

³⁹ Dies liegt nicht zuletzt an der dynamischen Entwicklung des Politikfelds selbst. Die Impulse durch die Bedrohungswahrnehmung des internationalen Terrorismus sowie die weit reichenden vertraglichen Reformen bzw. Reformperspektiven der letzten Jahre haben zu einer verstärkten wissenschaftlichen Beschäftigung mit diesem

Was den theoretischen Rahmen der Arbeit anbelangt, sind zum einen solche Analysen relevant, die sich den Entwicklungen im Feld Innere Sicherheit aus der eher sozialkonstruktivistischen Perspektive der Securitization-Theorie nähern.⁴⁰ Auf die wesentlichen Autoren und unterschiedlichen Schulen dieser Forschungsperspektive wird unten im Theorieteil ausführlicher eingegangen. Wichtig ist an dieser Stelle nur, dass sich die im Theorieteil diskutierte Relevanz eines Leitbildes der Union als „effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent“ in gewisser Weise an bestimmte Aussagen und Annahmen dieser Forschungsperspektive rückbinden lässt. Auch die inzwischen zu einem gängigen Interpretationsmodell avancierte These einer „Neuen Staatsräson“⁴¹ zum Autonomiestreben nationaler Exekutiven auf Kosten liberal-rechtsstaatlicher Standards kann in diesem Zusammenhang begrenzt nutzbar gemacht werden.⁴²

Was jedoch die theoretische wie empirische Frage nach einer möglichen Entwicklung eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes im Bereich der Inneren Sicherheit auf Ebene der Union anbelangt, sind bislang kaum einschlägige Untersuchungen vorhanden. In theoretischer Hinsicht sind hier am ehesten die Überlegungen von Klaus Eder und Hans-Jörg Trenz von Interesse, die mit Blick auf die Rolle von Öffentlichkeit und zivilgesellschaftlichen Akteuren die mögliche Perspektive von Demokratisierungsprozessen im Bereich Inneres und Justiz erörtern.⁴³ Von grundsätzlicher theoretischer Bedeutung ist auch der verhältnismäßig neue, mit den Überlegungen von Eder/Trenz durchaus verwandte Ansatz von Berthold Rittberger und Frank Schimmelfennig zur „Konstitutionalisierung“ der EU, der ebenfalls für die Analyse liberal-rechtsstaatlicher Entwicklungen im Bereich des EU-Politikfelds Innere Sicherheit genutzt werden kann.⁴⁴ Für die vorliegende Arbeit sind dabei vor allem die verschiedenen analytischen Kategorien dieses Ansatzes relevant, die sich in bestimmter Weise für die Analyse argumentativer Strukturen eignen.

Schließlich sind an dieser Stelle auch die theoretischen Überlegungen von Wolfgang Wagner und Sandra Lavenex zu erwähnen, die sich mit den Quellen für ein konstatiertes Ungleichgewicht zwischen Sicherheit und Grundrechtsschutz der Bürger im EU-Politikfeld Innere Sicherheit beschäftigen und dabei vor allem eine mit der Einführung des Prinzips der gegensei-

Politikbereich geführt. Das von der Kommission im 6. Rahmenforschungsprogramm für fünf Jahre finanzierte internationale Verbundprojekt „CHALLENGE - The Changing Landscape of European Liberty and Security“ (www.libertysecurity.org) ist ebenfalls Ausdruck dieses auch von der Union selbst wahrgenommenen und entsprechend geförderten gesteigerten Forschungsinteresses.

⁴⁰ Vgl. für einen Überblick Bürger/Stritzel (2005) sowie unten Kap. 2.2.

⁴¹ Wolf (1999a; 1999b).

⁴² Vgl. auch u.a. Trenz (2002: 65 ff.), Lavenex/Wagner (2005: 4); Wagner (2008: 327); Kohler-Koch et al. (2003: 143 ff.).

⁴³ Trenz (2002: 78 ff.); Eder/Trenz (2003: 116); Trenz/Eder (2004: 7). Siehe dazu eingehend unten Kap. 2.4.1. und Kap. 2.4.2.

⁴⁴ Rittberger/Schimmelfennig (2006a; 2006b). Für die Behandlung der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit im Konvent und die Frage ihrer rechtsstaatlichen Kontrolle existiert dabei bereits ein aufschlussreicher Aufsatz von Wolfgang Wagner (2006a), in dem dieser Ansatz verwendet wird. Vgl. zu einer eingehenden Auseinandersetzung damit unten Kap. 4.2.2.2.

tigen Anerkennung verbundene strukturelle Privilegierung von negativen Integrationsmaßnahmen (Abbau von Kooperationshindernissen) gegenüber positiven Integrationsschritten (Schaffung von grundrechtlichen Mindeststandards) als Kernproblematik in der europäischen Innen- und Justizpolitik identifizieren.⁴⁵

Umfangreichere empirische Untersuchungen, die zumindest eine breitere liberal-rechtsstaatliche Fundierung des Bereichs Innere Sicherheit durch das in Amsterdam in die Verträge aufgenommene Integrationsziel eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ klar betonen, liegen etwa mit den Analysen von Knelangen, Imbusch und Kraus-Vonjahr vor.⁴⁶ Allerdings wird der Aspekt einer liberal-rechtsstaatlichen Perspektive hier nicht systematisch vertieft und stellt auch nicht das zentrale Forschungsinteresse dar. Auch gibt es eine ganze Reihe empirischer Untersuchungen zu spezifischen liberal-rechtsstaatlichen Normen im Kontext des EU-Politikfelds Innere Sicherheit, die sich der jeweiligen Thematik aus einer juristischen Perspektive nähern und dabei bewerten, ob bestimmte Vorkehrungen – etwa im Bereich des Datenschutzes – angemessen sind oder nicht.⁴⁷ Diese Fragestellungen einer inhaltlichen Angemessenheit stehen in dieser Arbeit nicht im Vordergrund. In der vorliegenden Untersuchung ist eher die Frage relevant, inwiefern sich überhaupt möglicherweise ein wachsendes liberal-rechtsstaatliche Bewusstsein, eine wachsende Sensibilität für liberal-rechtsstaatliche Normen feststellen lässt. Die ausführliche inhaltlich-juristische Bewertung von Fragen der konkreten rechtlichen Ausgestaltung kann und soll daher nicht geleistet werden. Nichtsdestotrotz sind viele der gerade angesprochenen Untersuchungen nicht zuletzt für die beiden Fallstudien in dieser Arbeit hilfreich. Sowohl was den Komplex des Datenschutzes als auch die Frage von verfahrensrechtlichen Schutzstandards betrifft, kann man insgesamt von einer soliden Literaturbasis sprechen.⁴⁸

Weiterhin existieren zahlreiche mehr oder weniger deskriptiv orientierte rechts- und politikwissenschaftliche Aufsätze zu institutionellen Entwicklungen im EU-Politikfeld Innere Sicherheit, in denen Fragen der rechtsstaatlichen Kontrolle und des Grundrechtsschutzes eine explizite Rolle spielen.⁴⁹ Man kann dabei im Grunde sagen, dass so gut wie jede wissenschaftliche Veröffentlichung zum Komplex der Inneren Sicherheit auf Ebene der Union beinahe zwangsläufig den Aspekt der grundrechtlichen Relevanz dieses Politikfeldes streift –

⁴⁵ Lavenex/Wagner (2005); Wagner (2008).

⁴⁶ Knelangen (2001: 273 ff.); Imbusch (2004: 105 ff.); Kraus-Vonjahr (2002: 34 f.).

⁴⁷ Vgl. zum Datenschutzaspekt etwa Kübler (2002), Simitis (2004), Di Martino (2004); Gless et al. (2001).

⁴⁸ Vgl. zur Frage der Verfahrensrechte etwa das „Handbook on the European Arrest Warrant“ (Blekxtoon/van Ballegooij 2005), das eine ganze Reihe guter rechtswissenschaftlicher Aufsätze zur Problematik liberal-rechtsstaatlicher Schutzstandards im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl enthält. Auch im Bereich Datenschutz existieren gute Einzelstudien, vgl. u.a. neben den oben genannten Studien (Anm. 20) etwa McGinley/Parkes (2007a) oder Fuster/Paepe (2008).

⁴⁹ Vgl. z.B. Monar (1995); Maurer/Monar (2000); Peers (1999; 2001); Callies (2006); Wagner (2002; 2006b); Jurgens (2001).

allerdings meist nur, um diese Relevanz oder Brisanz zu konstatieren und nicht, um eine theoretisch und empirisch fundierte Analyse dieser Zusammenhänge zu liefern.⁵⁰ Auch einige gute neuere Sammelbände wie etwa der von Müller/Schneider⁵¹ zu den Maßnahmen und Entwicklungen der Union im Kampf gegen den Terrorismus oder der Band von Balsacq/Carrera⁵² verweisen bereits in ihrem Titel auf das grundsätzliche Spannungsfeld von Sicherheit und Freiheit.⁵³ Tiefere empirische Analysen zur Entwicklung einer liberal-rechtsstaatlichen Dimension im Bereich der Inneren Sicherheit auf Ebene der Union sind damit aber ebenfalls nicht verbunden. Dies gilt im übrigen auch für die die im Kontext der verschiedenen EU-Vertragsreformen erschienenen Veröffentlichungen zur vertraglichen Weiterentwicklung der europäischen innen- und justizpolitischen Kooperation in einschlägigen europaorientierten politikwissenschaftlichen Fachzeitschriften oder spezifischen Sammelbänden.⁵⁴

Festzuhalten bleibt grundsätzlich: Eine Arbeit, die sich dezidiert der Entwicklung liberal-rechtsstaatlicher Leitvorstellungen im EU-Politikfeld Innere Sicherheit widmet und dabei gerade auch im langfristigen Zeitverlauf nach Zusammenhängen mit der Entwicklung eines Sicherheits- und Performanzleitbildes fragt, ist bislang nicht vorhanden. Die vorliegende Arbeit kann an dieser Stelle daher einen wichtigen Beitrag zur Forschung leisten.

Gliederung der Arbeit

In Kap. 2 und Kap. 3 werden die theoretischen Grund- und Vorannahmen sowie die methodische Herangehensweise dieser Arbeit erörtert. Im Vordergrund des Kap. 2.1. steht zunächst die Auseinandersetzung und metatheoretische Verortung von „Leitbildern“ und „argumentativen Strukturen“. Im Anschluss wird das theoretische Spannungsfeld der beiden oben erwähnten möglichen „Leitbilder“ dargestellt und zur Nutzung einiger konkreter Forschungsthesen zum potentiellen Zusammenhang zwischen einem Sicherheits- und Performanzleitbild einerseits und einem liberal-rechtsstaatlichem Leitbild andererseits genutzt. Kap. 3 gibt Auskunft über die in dieser Arbeit angewandte Methodik, die stark auf inhalts- und (begrenzt) diskursanalytische Ansätze zurückgreift.

Den Hauptteil der Arbeit bildet die empirische Untersuchung von Kap. 4.1. bis Kap. 4.4. Bei der zunächst im Vordergrund stehenden Frage der langfristigen Leitbildentwicklung, die in

⁵⁰ Vgl. für einen entsprechenden Eindruck etwa die informativen Aufsätze in den Sammelbänden von Walker (2004) und Müller-Graff (2005).

⁵¹ Müller/Schneider (2006).

⁵² Balsacq/Carrera (2006).

⁵³ Ähnlich auch der kürzlich erschienene Sammelband von Geyer/Guild (2008), der auf das Spannungsfeld von „Sicherheit“ und „Recht“ abstellt.

⁵⁴ Vgl. beispielsweise Müller-Graff (1997); Gimbal (1994; 1998); Monar (2000; 2003b; 2008); Hagedorn (2003); Bauer (2008)

den Kap. 4.1. und Kap. 4.2. analysiert wird, folgt die Untersuchung immer einer bestimmten Struktur, die sich aus der Fragestellung nach dem Zusammenhang zwischen den beiden möglichen Leitbildern ergibt. Zunächst wird die Entwicklung eines Sicherheits- und Performanzleitbildes untersucht, um dann zu prüfen, inwiefern sich in demselben Untersuchungszeitraum eventuell auch eine liberal-rechtsstaatliche Dimension im Bereich des EU-Politikfelds Innere Sicherheit herausgebildet hat. Auf diese Weise lassen sich möglicherweise Plausibilitätsannahmen über den Zusammenhang zwischen den jeweiligen Leitbildentwicklungen treffen. Nur durch eine solche diachrone Paralleluntersuchung kann insofern auch die Frage behandelt werden, ob und inwiefern möglicherweise Tendenzen einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung erkennbar sind.

Die empirische Analyse orientiert sich dabei an bestimmten historischen Phasen, die hier als heuristische Strukturhilfen verstanden werden. Die markantesten Orientierungspunkte bilden in diesem Zusammenhang die jeweiligen Vertragsschritte, doch auch andere Schlüsselereignisse – wie etwa die so genannten „Meilensteine von Tampere“ – bilden wichtige Zäsuren im Sinne von „history making decisions“⁵⁵ oder „critical junctures“.⁵⁶

Die Frühphase der Kooperation im Bereich Innere Sicherheit reicht von den Anfängen der TREVI-Kooperation Mitte der 70er Jahre bis zum Vertrag von Maastricht (Prä-Maastricht-Phase). Während die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften noch keinerlei Rechtsgrundlagen für den Bereich der Justiz- und Innenpolitik enthielten, wurde mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union von 1993 in Gestalt der Dritten Säule erstmals ein eigener Vertragstitel (Titel VI) zur Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik geschaffen. Auch das Europäische Polizeiamt Europol wurde hier ins Leben gerufen.⁵⁷

Die Post-Maastricht Phase reicht bis zum Vertrag von Amsterdam, mit dem das Konzept eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ auf primärrechtlicher Ebene eingeführt wurde. Im Rahmen der Amsterdamer Vertragsrevision wurde dabei zum einen der gesamte so genannte Schengen-Besitzstand in das Unionsrecht inkorporiert, zum anderen wurden mit den Bestimmungen zur Visa-, Asyl-, Einwanderungs- und Grenzpolitik sowie der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen große Teilbereiche der bisherigen Dritten Säule in die Erste Säule überführt und teilweise vergemeinschaftet (Titel IV EGV).⁵⁸

Mit dem Amsterdamer Vertrag beginnt eine Phase, die bis zum Vertrag von Nizza reicht und durch mehrere markante Punkte charakterisiert wird, die für die Frage der Leitbildentwick-

⁵⁵ Peterson/Bomberg (1999: 10ff.).

⁵⁶ Pierson (1996; 1998; 2000; 2005: 135).

⁵⁷ Vgl. für eine fundierte empirische Darstellung der historischen Entwicklung etwa Knelangen (2001: 85 ff.)

⁵⁸ Vgl. dazu prägnant etwa Müller-Graff (1997).

lung von wesentlicher Bedeutung sind: Dies sind insbesondere der im Dezember 1998 angenommene Wiener Aktionsplan zur „bestmöglichen Umsetzungen der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, die so genannten „Meilensteine“ des Europäischen Rats von Tampere im Oktober 1999 und die in Nizza verkündete Grundrechtecharta der Union. Abgesehen von der primärrechtlichen Verankerung der neuen Institution Eurojust war die eigentliche Vertragskonferenz von Nizza für den Bereich Inneres und Justiz weniger relevant und wird daher in der empirischen Analyse auch nicht im Detail berücksichtigt.⁵⁹

Nach der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase folgt mit den Terroranschlägen des 11. September eine wichtige Zäsur. Kap. 4.2. widmet sich der Analyse der Entwicklungsmuster zwischen Sicherheits- und Performanzorientierung und liberal-rechtsstaatlicher Sensibilisierung seit diesem Einschnitt bis hin zum Lissabonner Vertrag. In diese Phase fallen damit neben den weiteren externen Schocks in Gestalt der Anschläge von Madrid (März 2004) und London (Juli 2005) auch die wichtigen Aspekte der Konventsberatungen sowie – mit dem Haager Programm – die Formulierung eines neuen strategischen Mehrjahresprogramms für den Bereich Inneres und Justiz.⁶⁰

In Kap. 4.3. und Kap. 4.4. folgen dann vor dem Hintergrund der zuvor analysierten langfristigen Argumentationsstrukturen die beiden Fallstudien zu den Komplexen Datenschutz und verfahrensrechtliche Schutzstandards im EU-Politikfeld Innere Sicherheit.

In einer Schlussbetrachtung (Kap. 5) werden die Ausgangsfragestellungen schließlich resümierend beantwortet und für einen Ausblick und mögliche weiterführende Forschungsfragen problematisiert.

⁵⁹ Vgl. zu dieser Phase etwa die dichte Darstellung von Mitsilegas et al. (2003: 84 ff.).

⁶⁰ Vgl. beispielsweise Balsacq/Carrera (2006: 2 ff.)

2. Theoretischer und analytischer Rahmen – das Spannungsfeld zwischen einem sicherheits- und performanzorientierten und einem liberal-rechtsstaatlichen Leitbild

2.1. Leitbilder und argumentative Strukturen – eine Brücke zwischen Konstruktivismus und Rationalismus

Der in der Untersuchung vorgeschlagene theoretische und analytische Ansatz greift auf verschiedene Forschungsperspektiven zurück, die zu einem Gesamtkonzept verbunden werden. Als zentrales forschungsleitendes Konzept wird in der vorliegenden Arbeit auf das Spannungsfeld zwischen den beiden oben bereits angedeuteten grundsätzlichen Leitbildern abgestellt, deren Relevanz im Rückgriff auf verschiedene politikwissenschaftliche Ansätze und Überlegungen sowie anhand erster genereller empirischer Beobachtungen angenommen werden kann. Diese möglichen Leitbilder sollen hier in einem zunächst heuristischen Sinne entwickelt und für die Formulierung von Ausgangsthesen und Erwartungshypothesen genutzt werden.

Bevor auf die genauere Herleitung der beiden Leitbilder eingegangen wird, ist es zunächst erforderlich, das Konzept des Leitbildes, wie es in dieser Arbeit verwendet wird, zu konkretisieren und in einen metatheoretischen Kontext zu setzen. Dies geschieht in drei Schritten: Zunächst wird auf den eigentlichen Begriff des Leitbildes und die verschiedenen Dimensionen dieses Konzepts eingegangen, dann erfolgt eine kurze Diskussion der für die Analyse von Leitbildern zentralen Kategorie „Legitimität“, schließlich werden diese Erörterungen vor dem Hintergrund der Rationalismus-Konstruktivismus-Problematik eingeordnet.

2.1.1. Leitbilder

Leitbilder werden in der vorliegenden Untersuchung als intersubjektiv geteilte normative Orientierungen verstanden, die als Wegweiser für politisches Handeln in den Dimensionen „polity“, „policy“ und „politics“ fungieren. Mit dieser Definition des Leitbildbegriffs wird die Nähe zu einer ganzen Reihe von ähnlichen Konzepten wie „policy paradigms“,⁶¹ „belief systems“,⁶² „word views“,⁶³ „ideational frames“,⁶⁴ „Grundverständnissen“,⁶⁵ „cognitive and

⁶¹ Hall (1989; 1992; 1993).

⁶² Sabatier (1993).

⁶³ Jachtenfuchs (1993; 1995); Goldstein/Keohane (1993).

⁶⁴ Marcussen (2000).

⁶⁵ Schneider (1998).

normative frames“⁶⁶ oder „référentiels“⁶⁷ greifbar. Entscheidend ist, dass es sich bei all diesen Konzepten letztlich immer um ideelle Konstrukte handelt, die je nach Abstraktionsgrad und Gegenstandsbereich als ein bestimmtes, Orientierung stiftendes „Wahrnehmungs- und Deutungsmuster“⁶⁸ verstanden werden können. Heinrich Schneider hat für das spezifische Konzept des „europapolitischen Leitbildes“ verschiedene Dimensionen unterschieden, um die Kernfunktionen von Leitbildern näher zu beschreiben.⁶⁹ Wenngleich in der vorliegenden Arbeit nicht auf dieses spezielle Konzept des „europapolitischen Leitbildes“ rekuriert wird, lohnt der Blick auf Schneiders Differenzierungen.

So ist nach Schneider bei Leitbildern zunächst eine normativ-teleologische Komponente hervorzuheben, die man auch als Zielbeschreibungsfunktion bezeichnen kann. In diesem Sinne stellen Leitbilder Vorstellungen über eine als wünschenswert erachtete *finalité politique* dar.⁷⁰ Während Schneider diese Zielbeschreibungsfunktion bei seinem Konzept des „europapolitischen Leitbildes“ konsequent auf die konstitutionelle Finalität des europäischen Integrationsprozesses – insbesondere in Gestalt der Dichotomie „Bundesstaat“ versus „Staatenbund“ – bezieht, kann man die Zieldimension von Leitbildern freilich auch in einem anderen, inhaltlichen Sinne verstehen – etwa wenn die Zieldimension weniger in einer bestimmten institutionellen Ordnung als vielmehr in der als wünschenswert erachteten Realisierung eines bestimmten normativen Wertes oder öffentlichen Gutes (etwa individuelle Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit etc.) bzw. eines gewissen inhaltlichen Politikziels (etwa Vollbeschäftigung im Bereich der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik) besteht. Eng mit einer solchen Zielbeschreibungsdimension zusammenhängend offerieren Leitbilder oftmals mehr oder weniger konkrete Handlungsanleitungen im Hinblick auf die politischen Realisierungsmöglichkeiten der jeweiligen Zielperspektiven und fungieren damit auch als „Strategiekonzepte“⁷¹. In dieser Dimension geht es somit um die als sinnvoll erachteten Instrumente zur Erreichung der Ziele.⁷²

Allerdings greift ein Verständnis, das den Begriff des Leitbildes allein auf solche normativ-präskriptive Funktionen reduziert, nach Schneiders Auffassung deutlich zu kurz.⁷³ Demnach ist ein Leitbild keineswegs „nur als Umschreibung eines nicht gegebenen (aber vielleicht als aufgegeben empfundenen) ‚Soll-Zustandes‘“ zu verstehen, sondern immer auch als „ein die Wahrnehmung des Gegebenen ermöglichendes oder profilierendes Deutungsmuster für den ‚Ist-

⁶⁶ Goffman (1974); Braun (1999); zur Relevanz von „Normen“ und „Regeln“ in der internationalen Politik grundlegend Kratochwil (1989); Finnemore (1996); Hurrell (2002).

⁶⁷ Surel (2000).

⁶⁸ Schneider (1977: 21).

⁶⁹ Vgl. Schneider (1977; 1986; 1992; 1998; 2001a; 2001b).

⁷⁰ Vgl. Janning (2006: 304 ff.).

⁷¹ Schneider (1992: 4).

⁷² Was die Ziel- und Strategiedimension von Leitbildern betrifft, bestehen deutliche Überschneidungen etwa mit dem Konzept des Policy-Paradigms. Vgl. Hall (1992; 1993).

⁷³ Schneider (1992: 4).

Zustand“⁷⁴. In dieser Eigenschaft als „Wahrnehmungs- und Deutungsmuster“⁷⁵ übernehmen Leitbilder somit auch die unmittelbar gegenwartsbezogene Funktion der Situationsdeutung.⁷⁶ Leitbilder zeichnen sich nach Schneider insofern sowohl durch präskriptive als auch durch deskriptive Elemente aus, indem sie letztlich Aussagen darüber ermöglichen, wie vor dem normativen Hintergrund des jeweiligen Leitbildes die gegenwärtige politische Situation einzuschätzen ist.⁷⁷ Der „normative Hintergrund“ beinhaltet daher die ganz zentrale Frage nach der *Legitimität* von Politikgestaltung.⁷⁸ Dieses Verständnis von Leitbildern entspricht vor allem einer eher konstruktivistisch oder soziologisch-institutionalistisch inspirierten Perspektive, denn es wird davon ausgegangen, dass Akteure gegebene Situationen auf der Basis bestehender Leitbilder wahrnehmen, indem letztere einen bestimmten normativen Hintergrund mit einem jeweils spezifischen Legitimitätsstandard abbilden.⁷⁹ Dieser Legitimitätsstandard eines Leitbildes ermöglicht Aussagen darüber, welches politische Handeln als jeweils wünschenswert und „angemessen“ betrachtet werden kann. In jedem politischen Gemeinwesen gibt es dabei bestimmte Legitimitätsstandards, die über die Zuschreibung bestimmter Rationalitätskriterien konstruiert werden.⁸⁰ Leitbilder können somit als Wahrnehmungs- und Deutungsmuster, die vor dem Hintergrund eines bestimmten Legitimitätsstandards „eine aktuelle Situation oder ein konkretes politisches Problem imprägnieren“, verstanden werden.

Weiterhin ist festzuhalten, dass unterschiedliche Leitbilder dabei auch jeweils unterschiedliche „institutionelle Leitideen“ beinhalten können, die die besondere Rolle einer bestimmten Institution besonders begründen und propagieren.⁸¹ Demnach können Legitimität, Bedeutung und Zweckdienlichkeit einzelner Institutionen je nach Leitbild ganz verschiedenartig bewertet werden. Ein und dieselbe Institution, die aus der Perspektive des einen Leitbildes womöglich als *das* zentrale Instrument zur Verwirklichung der jeweiligen politischen Zielkonzeption gilt, kann aus Sicht des anderen Leitbildes als nicht ausreichend legitimiert oder gar als überflüssig erscheinen. Leitbilder bieten damit sowohl für die involvierten politischen Akteure selbst als auch für die breitere Öffentlichkeit wichtige Orientierungs- und Identifikationsmöglichkeiten, indem sie je-

⁷⁴ Schneider (2001: 69-131, hier 76); Wendt (1998: 384).

⁷⁵ Schneider (1977: 21).

⁷⁶ Vgl. auch (Diez 1995: 12 f.)

⁷⁷ Schneider (1998: 44).

⁷⁸ Wessels (1994: 301-330, hier 308).

⁷⁹ Im Unterschied zur rationalistischen Ontologie, in der Akteure gegebene Präferenzen nach einer rein zweckrationalen Logik zu realisieren versuchen, wird in einem konstruktivistischen Paradigma davon ausgegangen, dass Akteure eher einer „Logik der Angemessenheit“ folgen und ihr Handeln entsprechend an bereits internalisierten, als angemessen bzw. selbstverständlich erachteten Normen ausrichten. Vgl. zu dieser grundlegenden metatheoretischen Unterscheidung mit entsprechenden Verweisen näher unten Kap. 2.1.3. Zu einer soziologisch-institutionalistischen Forschungsperspektive siehe beispielsweise die Arbeiten von Finnemore (1996); Finnemore/Sikkink (1998); Yee (1996).

⁸⁰ Dazu ausführlich unten Kap. 2.1.2.

⁸¹ Vgl. Wessels (1994: 309).

weils unterschiedliche Kriterien und Maßstäbe zur Beurteilung politischer Situationen und ihrer Entwicklungsmöglichkeiten bereitstellen.⁸²

2.1.2. Legitimität als Schlüsselkategorie

Wie angedeutet kommt der Frage des jeweiligen Legitimitätsstandards, der einem bestimmten Leitbild zugrunde liegt, eine Schlüsselrolle zu. Dies gilt sowohl für das unten näher herauszuarbeitenden Sicherheits- und Performanzleitbild auf der einen Seite als auch für das liberal-rechtsstaatliche Leitbild auf der anderen Seite. Entscheidend für die weitere Argumentation ist dabei, dass beiden Leitbildern schwerpunktmäßig jeweils unterschiedliche Legitimitätskonzepte zugeordnet werden können. Um diese Zusammenhänge deutlicher zu machen, ist eine kurze Erörterung der Legitimitätsproblematik erforderlich.

Folgt man den Erkenntnissen Max Webers sowie den daran anknüpfenden Arbeiten von David Easton, so kann legitime Herrschaft nie dauerhaft durch Zwang erreicht werden, sondern ist immer von einer diffusen Unterstützung durch die jeweils Regierten abhängig.⁸³ Dieser „Legitimitätsglaube“ kann dabei jedoch auf sehr unterschiedlichen Begründungszusammenhängen aufbauen. In Anlehnung an die konstruktivistisch orientierten Arbeiten von Thomas Diez wird in der vorliegenden Untersuchung unter Legimitation daher die „diskursive Zuschreibung von Legitimität verstanden, die in unterschiedlichen Diskursen verschiedene Rationalitätskriterien umfasst“.⁸⁴ Der Begründungszusammenhang für legitimes Regieren ist in diesem Sinne immer eine sprachliche Konstruktion. Während in vormodernen Zeiten etwa die Norm des Gottesbezugs das entscheidende Rationalitätskriterium für legitime Herrschaft bildete und den „Legitimitätsglauben“ der Untertanen sicherte,⁸⁵ so wird der Begründungszusammenhang legitimen Regierens heutzutage in westlichen Gesellschaften in der Regel über andere Kriterien konstruiert (siehe Abbildung 1). Mit den grundlegenden Arbeiten von Fritz W. Scharpf⁸⁶ und Giandomenico Majone⁸⁷ hat sich in der Politikwissenschaft seit Ende der 90er Jahre ein gewisser Konsens über die zentralen Konzepte und Probleme innerhalb der Legitimitätsdebatte herausgebildet. Seither gehen die meisten Arbeiten zu dieser Thematik von mindestens zwei, manchmal auch drei unterschiedlichen Legitimitätskonzeptionen aus, die jeweils ein anderes Rationalitätskriterium in den Vordergrund stellen.⁸⁸

⁸² Vgl. insofern Janning (2006: 304 f.).

⁸³ Vgl. Weber (1980: 158); Easton (1965: 278 ff.) sowie zusammenfassend hier Diez (1999a: 57). Ebenso Jachtenfuchs/Diez/Jung (1998: 412).

⁸⁴ Diez (1999a: 58).

⁸⁵ Vgl. ebd. 58 ff.

⁸⁶ Scharpf (1970; 1999).

⁸⁷ Majone (1998).

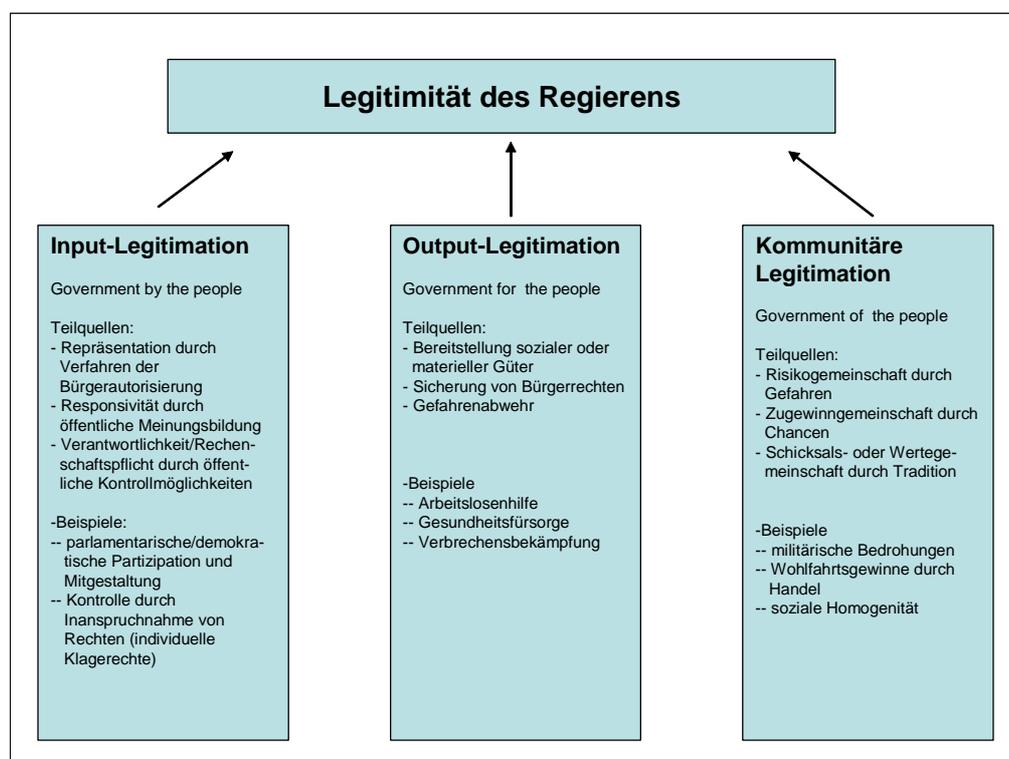
⁸⁸ Siehe zu dieser Einteilung die prägnanten Ausführungen von Meyer (1997: 39 ff.).

(1) Herstellung politischer Legitimität über die Bereitstellung von Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der Bürger (Partizipation/Input-Legitimation).

(2) Herstellung politischer Legitimität über die Dimension der Politikergebnisse/Leistung des politischen Systems (Output-Legitimation).

(3) Herstellung politischer Legitimität über eine gemeinschaftliche Identität (kommunitäre Legitimation).

Abbildung 1: Legitimitätsdimensionen



Quelle: Darstellung orientiert an Meyer (1997: 41), Diez (1999: 58 f.) und Jachtenfuchs et al. (1998: 417).

(1) Die Dimension der Input-Legitimation gründet sich auf das demokratische Prinzip: die Ausübung von Macht geht auf den freien Willen der Bürger eines Gemeinwesens zurück und wird von ihm begrenzt.⁸⁹ Diese Dimension ist primär formell-prozedural ausgerichtet, wobei verschiedene Formen demokratischer Partizipation denkbar sind: neben der parlamentarischen Repräsentation durch Wahl der Handlungsbevollmächtigten beispielsweise auch direktdemokratische Formen der Bürgerbeteiligung (Referenden). Hinzu kommt ganz wesentlich der Gedanke der Rechenschaftspflicht von politischen Amtsträgern („accountability“). Die Bürger haben demnach ein individuelles Recht auf eine wirksame politische und rechtliche Kontrolle

⁸⁹ Vgl. Meyer (1997: 41).

ihrer Vertreter, „die im Falle einer Verletzung von gesellschaftlichen oder politischen Normen bei ihrer Amtsführung zur Verantwortung gezogen werden können“.⁹⁰ Neben parlamentarischen Kontrollrechten sind in diesem Kontext nicht zuletzt auch individuelle Klage- und Beschwerderechte der Bürger von zentraler Bedeutung. Jachtenfuchs et al. betrachten daher in ihrem Aufsatz zu unterschiedlichen Ideen legitimer politischer Ordnung auch die Gewährleistung von Möglichkeiten zur effektiven Inanspruchnahme von Grund- und Bürgerrechten als wesentlichen Teilaspekt demokratisch-rechtsstaatlicher Partizipation.⁹¹ Wie oben angesprochen kommt gerade den liberal-rechtsstaatlichen Normen effektiver demokratischer und rechtlicher Partizipation und Kontrolle im Zusammenhang mit dem Bereich der Innen- und Justizpolitik besondere Relevanz zu.

(2) Im Gegensatz zur Input-Legitimation stellt die Output-Dimension auf die Leistungsfähigkeit und Performanz eines politischen Systems im Sinne von Effizienz und Effektivität ab. Rittberger und Schimmelfennig sprechen in diesem Sinne auch von einer „ergebnisinduzierten Legitimität“: Legitimität entsteht dadurch, dass die Problemlösungsfähigkeit der politischen Ordnung gewährleistet ist.⁹² Die Output-Dimension bezieht sich dabei auf die jeweils perzipierten vorherrschenden gesellschaftlichen materiellen Interessen und Erwartungen. Neben positiven Leistungserwartungen im sozialstaatlichen Bereich (Arbeitslosenunterstützung etc.) erstrecken sich die Leistungsbereiche staatlichen Handelns auch auf die positive Gewährleistung von Bürgerrechten (etwa im Bereich von Eigentums- oder Minderheitenrechten) sowie auf die Gewährleistung von Innerer und Äußerer Sicherheit (Verbrechensbekämpfung und militärische Verteidigung). Eine zu starke Abnahme der systemischen „Output-Performance“ gemessen an den wahrgenommenen Leistungserwartungen der Bürger führt danach zu einer Verringerung der Akzeptanz und faktischen Anerkennung des Systems und damit auch zu einer Abnahme der Legitimität.⁹³ Möglichst effiziente und effektive Problemlösungsmechanismen zur Gewährleistung konkreter Politikergebnisse stehen bei diesem Legitimitätskonzept somit im Vordergrund.

(3) Während die Unterscheidung zwischen Input- und Outputdimension von Legitimität unter heuristischen Gesichtspunkten trennscharf und in der Wissenschaft in der Regel nicht umstritten ist, wird als dritte Quelle von Legitimität oftmals auch der Gedanke der Identität eines politischen Gemeinwesens im Sinne einer kommunitären Legitimation angeführt.⁹⁴ Eine gemeinschaftliche Identität als Quelle von Legitimität ist jedoch im Grunde genommen den bei-

⁹⁰ Ebd.: 41.

⁹¹ Jachtenfuchs et al. (1998: 417).

⁹² Rittberger/Schimmelfennig (2005c: 66) sowie zu den obigen Ausführungen Meyer (1997: 42).

⁹³ Lindberg/Scheingold (1970: 220) haben dies unter dem Begriff des „permissive consensus“ diskutiert.

⁹⁴ Vgl. Meyer (1997: 42).

den anderen Legitimitätsdimensionen vorgelagert, da sie prinzipiell „eine Vorbedingung für die Konstitution eines politischen Gemeinwesens an sich“ darstellt.⁹⁵ Die argumentative Konstruktion einer kollektiven Identität als Ausdruck eines nach außen abgrenzbaren „Wir-Gefühls“ kann dabei wiederum durch recht verschiedene Begründungszusammenhänge erfolgen. Teilquellen einer gemeinschaftlichen Identität können etwa die Perzeption gemeinsamer Gefahren und Bedrohungen (Risiko- und Bedrohungsgemeinschaft), gemeinsame Werte und Traditionen (Wertegemeinschaft), die Realisierung gemeinsam wahrgenommener Chancen (Zugewinnungsgemeinschaft) oder gemeinsame, prägende geschichtliche Erfahrungen (Schicksals- und Erinnerungsgemeinschaft) sein.⁹⁶ Im Rahmen einer kommunitären Dimension von Legitimität besitzen damit auch Aspekte wie *Solidarität* und gegenseitiges Vertrauen als Grundlage eines Zusammengehörigkeitsgefühls besondere Relevanz. Hinzu kommt häufig der Gedanke einer gesellschaftlichen Homogenität durch ein gemeinsames Territorium oder eine gemeinsame Sprache.

2.1.3. Metatheoretische Verortung

Diese verschiedenen Legitimitätskonzeptionen können nun in jeweils unterschiedlicher Gewichtung bei Leitbildern als ein grundsätzlicher normativer Hintergrund fungieren, vor dem politische Akteure gegebene Situationen wahrnehmen und bewerten. Dies unterstreicht die normativ-ideelle Gestalt von Leitbildern. Leitbilder werden hier aber mit Blick auf das grundsätzliche metatheoretische Spannungsfeld von Rationalismus und Konstruktivismus nicht einfach nur als abstrakte Ideen oder Ideensysteme in Abgrenzung zu konkreten Interessen aufgefasst. Der Kern der Auseinandersetzungen zwischen Anhängern eines rationalistischen und Anhängern eines konstruktivistischen metatheoretischen Verständnisses liegt, wie oben bereits kurz angedeutet, letztlich in der Frage, ob Akteure ihre Präferenzen prinzipiell eher auf der Grundlage klarer rationaler Kosten-Nutzenerwägungen (strukturelle oder machtpolitische Interessen) bilden und durch strategisches Handeln zu verfolgen trachten (logic of consequentialism), oder ob die Präferenzen von Akteuren eher durch die Internalisierung von „Ideen“ (Normen, Kultur, Identität) geprägt werden, das Akteurshandeln also vielmehr einer „Logik der Angemessenheit“ (logic of appropriateness) folgt.⁹⁷ Die vorliegende Arbeit nimmt an die-

⁹⁵ Ebd.: 42 sowie Diez (1999a: 59).

⁹⁶ Vgl. maßgeblich Habermas (1992a; 1992b); Kielmannsegg (1971; 2003).

⁹⁷ Zur Unterscheidung der beiden möglichen Handlungslogiken grundlegend March/Olsen (1989; 2004). Für eine rationalistische Theorieperspektive im EU-Forschungskontext vgl. maßgeblich den Ansatz des liberalen Intergouvernementalismus von Moravcsik (1997; 1998), zur spieltheoretisch fundierten Vetospielertheorie: Tsebelis (2002). Grundlegend für den „constructivist turn“ in der IB-Forschung seit Ende der 80er Jahre dagegen insbesondere: Kratochwil (1989); Kratochwil/Ruggie (1986); Wendt (1992). Für die Forschung zur Europäischen Union haben sich im Laufe der Zeit verschiedene konstruktivistische Schulen mit durchaus unterschiedlichen epistemologischen Verständnissen herausgebildet. Dazu überblicksartig Risse (2004) sowie Schweltnus (2005). Generell zu unterschiedlichen Strömungen im Rahmen eines konstruktivistischen Forschungsparadigmas auch Ruggie (1998).

ser Stelle eine vermittelnde Position ein: Zwar wird im Sinne einer letztlich konstruktivistischen Perspektive unterstellt, dass politisches Handeln im Rahmen von Orientierung stiftenden Leitbildern und Normengerüsten stattfindet. Im Gegensatz zu rein ideenbasierten Ansätzen, wird in dieser Arbeit aber davon ausgegangen, dass Leitbilder durchaus auch durch „harte“ Interessen und rationalistisch-strategische Erwägungen geprägt sein können. Heinrich Schneider hat diesen Zusammenhang in einer sich von der späteren Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte wohltuend absetzenden nüchternen und pragmatischen Sichtweise bereits in den 70er Jahren auf den Punkt gebracht: Im Hinblick auf die von ihm thematisierten „europapolitischen Leitbilder“ stellt er klar, dass es sich bei diesen Konstrukten keineswegs um „selbstmächtige Ideen“ handelt, die „keiner Triebkraft von Interessen bedürften“. Vielmehr bestehe zwischen Leitbildern und Interessen eine dialektische Wechselbeziehung.⁹⁸ Dieser Auffassung ist grundsätzlich zuzustimmen, denn die Verabsolutierung von Ideen und Interessen erscheint häufig artifiziell und lässt sich auch empirisch kaum befriedigend handhaben.

Die metatheoretische Kluft zwischen Ideen und Interessen bzw. einer Logik der Angemessenheit und einer Logik des Konsequenzialismus kann nach der in der vorliegenden Arbeit eingenommenen Perspektive jedoch über die Analyse *argumentativer Strukturen* sinnvoll überbrückt werden: Bei einem solchen Vorgehen geht es um die Identifizierung von Argumentationsmustern, die mit einer gewissen Regelmäßigkeit im Laufe der Zeit auftauchen und darüber erst bestimmte argumentative Ordnungen oder Strukturen etablieren.⁹⁹ Nach einer Grundannahme des sozialen Konstruktivismus konstituieren sich Akteure und Strukturen wechselseitig.¹⁰⁰ Leitbilder können demnach als normative Strukturen aufgefasst werden, die von Akteuren durch argumentative Sinnzuschreibungen selbst konstruiert werden und in die die Akteure wiederum in ihrem Handeln eingebettet sind. Dabei ist es aber nach dem hier vertretenen metatheoretischen Verständnis nicht von zentraler Bedeutung, ob die vorgebrachten Argumente auf einer normativen „logic of appropriateness“ oder einer rationalen „logic of consequentialism“ beruhen. Allgemein kann im Hinblick auf die Qualität der zu untersuchenden Argumentationen angenommen werden, dass Akteure entweder aus rhetorisch-strategischen Erwägungen

⁹⁸ Schneider (1992: 5).

⁹⁹ Vgl. Schimmelfennig (2001); Ecker-Erhardt (2002); Risse (2004); Barbato (2005); Kaunert (2005); Rittberger/Schimmelfennig (2006a; 2006b). Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass politisches Handeln letztlich über Sprache konstituiert wird. Vgl. grundlegend Kratochwil (1989). Risse (2000; 2004) diskutiert als weitere Handlungslogik neben einer Logik der Angemessenheit und einer Logik des Konsequenzialismus eine so genannte Logik des „Argumentierens“. Diese Handlungslogik verweist auf den Gegensatz von „bargaining“ und „arguing“ als grundsätzlichen unterschiedlichen Interaktionsmodi in politischen Aushandlungsprozessen und hat starke Bezugspunkte zu der normativ aufgeladenen Diskussion um „deliberative Politik“ und „kommunikatives Handeln“ in Anlehnung an die diesbezüglichen Überlegungen von Jürgen Habermas (1981; 1996). Vgl. zu dieser Debatte eingehend etwa Joerges/Neyer (1998). Mit dem in dieser Arbeit verwendeten Konzept argumentativer Strukturen hat die Handlungslogik des „arguing“ und die damit verbundene normative Diskussion jedoch nur bedingt – im Zusammenhang mit den unten diskutierten Annahmen zu Prozessen „rhetorischer Selbstverstrickung“, der Rolle von „Öffentlichkeit“ und der möglichen Entlarvung von Scheinargumenten – zu tun.

¹⁰⁰ Grundlegend: Giddens (1979; 1988) sowie Wendt (1987; 1992).

gen oder aus echter normativer Überzeugung argumentieren. Man kann jedoch in der Regel schlichtweg nicht unterscheiden, ob gerade aus einer Logik der Angemessenheit oder aus einer Logik des Konsequenzialismus heraus argumentiert wird. Die Frage „individueller Authentizität und Wahrhaftigkeit“¹⁰¹, d.h. die Frage nach den „wahren“ Motiven hinter bestimmten Argumenten, lässt sich kaum befriedigend beantworten – auch nicht durch die vermeintliche Rekonstruktion des „Hintergrundwissens“ der Sprecher.¹⁰² Für eine empirische Analyse argumentativer Ordnungen ist dies allerdings auch nicht entscheidend. Die argumentative Ordnung – ganz gleich ob durch strategisch-rhetorisches Argumentieren oder durch wahrhaftiges Argumentieren – bildet bereits für sich genommen einen gewissen strukturellen „Möglichkeitshorizont, der denkbare und legitime Handlungen umgrenzt und Alternativen ausschließt“.¹⁰³ Argumentative Strukturen sind insofern weniger determinierend als konditionierend: Sie eröffnen Handlungsoptionen oder schränken Handlungsspielräume ein. Öffentliche Argumentationen sind dabei besonders wichtig, da in Anlehnung an Ansätze zur Rolle rhetorischen Handelns¹⁰⁴ angenommen werden kann, dass durch die Öffentlichkeit der Argumentationsmuster besonderer Druck hinsichtlich der Glaubwürdigkeit der argumentierenden Akteure aufgebaut wird. Sobald etwas vor dem Hintergrund einer bestimmten Legitimitätsvorstellung öffentlich als eine handlungsleitende Norm oder Zielsetzung deklariert wird, kann dies unter Umständen erhebliche selbstbeschränkende Auswirkungen entfalten (dazu näher unten).¹⁰⁵

Mit dieser Konzentration auf Argumentationsstrukturen, die sowohl durch strategisch-rhetorisches als auch wahrhaftiges Argumentieren erzeugt werden können, wird letztlich der Gegensatz von Ideen und Interessen überwunden und damit eine Brücke zwischen den metatheoretischen Paradigmen des Rationalismus und Konstruktivismus geschlagen.¹⁰⁶ Hinter

¹⁰¹ Ecker-Ehrhardt (2002: 7).

¹⁰² Ebd.: 7. Es lassen sich allenfalls Plausibilitätserwägungen anstellen. Eine trennscharfe Unterscheidung, wann aufgrund einer Logik der Angemessenheit oder aufgrund einer Logik des Konsequenzialismus argumentiert und gehandelt wird, kann kaum getroffen werden, da man schlicht gesagt nicht in die Köpfe der Akteure hineinschauen kann.

¹⁰³ Schweltnus (2005: 331); Risse (2004: 164) unterstreicht entsprechend: “If we want to understand and explain social behaviour, we need to take words, language, and communicative utterances seriously. It is through discursive practices that agents make sense of the world and attribute meaning to their activities.” „[...]focusing on communicative practices permits us to examine more closely how Europe and the EU are constructed discursively [...]” (Ebd.: 165).

¹⁰⁴ Vgl. insbesondere Schimmelfennig (2001; 2003a; 2003b); Rittberger/Schimmelfennig (2006a; 2006b).

¹⁰⁵ Was das Konzept des ‘rhetorical self-entrapment’ betrifft, vgl. beispielsweise: Rittberger/Schimmelfennig (2006a: 26); grundlegend auch Risse/Sikkink (1999: 16 ff).

¹⁰⁶ Dazu prägnant Barbato (2005: 29 f.): „Weder Interessen noch Ideen lassen sich in einem sprachlichen Verhandlungsprozess kausal verstehen. Innerhalb der Sprache kann keinem Ereignis der Status einer Ursache zugeschrieben werden, weil aus keiner Aussage etwas zwingend oder auch nur mit Wahrscheinlichkeit folgt. Die Sprache gibt die Bedeutungsstruktur vor, in der das Handeln abläuft. Aber diese Struktur verursacht nicht, sie ermöglicht nur manches und schränkt anderes ein. So stellt sich nicht die Frage nach den gegebenen Ursachen, sondern nach den zulässigen Gründen. Statt den Interessen die Ideen und der egoistischen Motivation die problemlösende Intention zur Seite zu stellen und beide kausalen Gesetzmäßigkeiten einer allgemeinen Rationalität zu unterwerfen, geht es darum, Ideen und Interessen innerhalb offener, sprachlicher Regeln als Argumente zu verstehen.“ Entgegen radikalen konstruktivistisch-postmodernen Ansätzen, die die Erkenntnismöglichkeiten

Leitbildern als argumentativ erzeugten normativen Ordnungen können insofern neben von vornherein als angemessen betrachteten Ideen somit durchaus bestimmte Interessen stehen, die in konkreten politischen Problemlagen und institutionellen Konstellationen wurzeln, über entsprechende Argumentationen transportiert werden und dadurch das weitere Handeln strukturieren. Entsprechend ist es denkbar, dass beispielsweise externe Schocks Auswirkungen auf die Leitbildkonstruktion haben, etwa wenn unmittelbar nach einem Terroranschlag besonders häufig Argumente zugunsten einer „effizienteren Sicherheitsgewährleistung“ und darüber ein entsprechender sicherheits- und performanzorientierter Legitimitätsstandard gestärkt wird (vgl. unten Kap. 2.2. und Kap. 4.1.2.) – sei es aus einer Logik der Angemessenheit oder einer Logik des Konsequentialismus.

Angesichts dieser Kontingenz argumentativer Strukturen liegt es nahe, dass auch der gegebene institutionelle Kontext und bereits bestehende Pfadabhängigkeiten Einfluss auf die Konstruktion von Leitbildern haben können.¹⁰⁷ Sind bestimmte Akteure in der Organisation eines Politikfelds strukturell benachteiligt, haben sie es vermutlich schwerer, ihre Leitvorstellungen nach außen zu transportieren. Gerade im EU-Politikfeld Innere Sicherheit, das traditionell von intergouvernementalen Pfadabhängigkeiten¹⁰⁸ und einer entsprechend starken Position nationaler Regierungsakteure geprägt ist, dürfte dieser Problematik eine erhebliche Bedeutung zukommen.

Schließlich ist auch zu bedenken, dass sich Leitbilder wiederum in institutionellen Arrangements ausdrücken und verfestigen können, indem bestimmte institutionelle Leitideen fest institutionalisiert werden. Empirisch bedeutet dies, dass beispielsweise die primärrechtlich verfestigten Normen der EU in Gestalt der institutionellen und prozeduralen Vertragsvorgaben in die Analyse argumentativer Strukturen einbezogen werden müssen. Hier stellt sich dann mit Blick auf eine mögliche liberal-rechtsstaatliche Dimension etwa die Frage nach der konkreten primärrechtlichen Ausgestaltung von Strukturen parlamentarischer oder gerichtlicher Kontrolle als Ausdruck bestimmter liberal-rechtsstaatlicher Leitvorstellungen.

Nach diesen grundlegenden Erörterungen werden im Folgenden nun die beiden oben genannten grundlegenden Leitbilder im Rückgriff auf weitere theoretische Ansätze entwickelt.

einer empirischen Sozialwissenschaft in Frage stellen oder verneinen, wird in der vorliegenden Arbeit dabei die Auffassung vertreten, dass sich die Analyse argumentativer Strukturen durchaus mit einer positivistischen Epistemologie vereinbaren lässt. Vgl. dazu die methodischen Überlegungen unten Kap. 3.1.

¹⁰⁷ Vgl. auch Imbusch (2004: 59).

¹⁰⁸ Zum Konzept der institutionellen Pfadabhängigkeit grundlegend Pierson (1996; 2000; 2005).

2.2. Leitbild I: Die Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent

In Anlehnung an die politische Theorie Thomas Hobbes' ist die Gewährleistung der Sicherheit des Bürgers der erste Legitimationsgrund des Staates: Es bedarf einer mit Zwangsmacht ausgestatteten übergeordneten staatlichen Gewalt, um die „Fundamentalternative“ – die Anarchie – zu vermeiden und Rechtsfrieden zu stiften. Von der Erfüllung dieser existenziellen Aufgabe leiten sich nach Hobbes der Gehorsam und die Zustimmung der Menschen gegenüber dem Staat ab.¹⁰⁹

In der geschichtlichen Realität bildet vor allem der neuzeitliche souveräne Nationalstaat, der sich nach der klassischen Dreielementenlehre Jellineks über die Dimensionen Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt definiert,¹¹⁰ eine tatsächliche „Schutz- und Friedensordnung“¹¹¹ für seine Bürger, indem nur der Staat allein über das „Monopol legitimen physischen Zwangs“ (Max Weber) in Gestalt entsprechender Instrumente (im Innern: Polizei und Strafjustiz) verfügt.¹¹² Die Gewährleistung von Innerer Sicherheit ist insofern eine klassische Legitimität stiftende Staatsaufgabe, in der sich der staatliche Souveränitätsgedanke besonders deutlich konkretisiert.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zunächst überraschend, mit Blick auf die Europäische Union, die kein Staat mit einem eigenen Gewaltmonopol darstellt, die Relevanz eines Leitbildes anzunehmen, in dem die Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent verstanden wird. Dass dies zu einem gewissen Grade dennoch berechtigt ist, legen bereits erste sporadische empirische Beobachtungen, ebenso wie einige bestehende theoretische Ansätze nahe. Während etwa in Art. 29 EUV und Art. 61 EGV mit Blick auf die vertraglich bislang

¹⁰⁹ Isensee (1987: 3). Diese theoretische Einsicht ist dabei von Hobbes in seinem Leviathan (Kap. 17, 18 und 19) sicherlich am prägnantesten formuliert und ausgearbeitet worden. Die Befriedung eines ansonsten anarchischen Naturzustands durch den allein über Zwangsgewalt verfügenden Staats-Leviathan ist der Dreh- und Angelpunkt des Werkes, das Hobbes vor dem Hintergrund der unmittelbaren eigenen Erfahrungen von Gewalt und Krieg seiner Zeit (Dreißigjähriger Krieg und englische Verfassungskämpfe) schrieb. Vgl. auch Meyers (1992: 77 ff.). Man sollte aber nicht verkennen, dass die theoretische Reflexion über die Zentralisierung staatlicher Zwangsmittel zur Friedenssicherung durchaus auch bei anderen Denkern bereits vor Hobbes eine beträchtliche Bedeutung hatte – meist ebenfalls unter dem konkreten Eindruck von politischer Instabilität, Krieg und Unsicherheit. Nicolaus von Kues hat beispielsweise in seiner 1433/34 entstandenen „Concordantia Catholica“ entsprechende Gedanken zur Reichsreform formuliert, um dem ruinösen Fehdewesen und der justiziellen Selbsthilfe seiner Zeit den Kampf anzusagen (vgl. dazu insbesondere die Kapitel 34-40 dieses Werkes). Unter dem Eindruck der Hugenottenkriege des 16. Jahrhunderts wiederum entwickelte Jean Bodin in seinen 1576 herausgegebenen „Six livres de la République“ einen Souveränitätsbegriff, der letztlich eine absolute Herrschaftsausübung zur Durchsetzung des Rechts impliziert (Six livres de la République, Buch I). Ohne die explizite theoretische Bezugnahme auf eine zentrale und monopolisierte staatliche Zwangsgewalt, findet sich der Gedanke, dass Menschen sich in einem politischen Gemeinwesen dem Gesetz unterwerfen, um nicht den willkürlichen Übergriffen der Mitmenschen ausgeliefert zu sein, aber freilich auch schon in den Anfängen der Staatstheorie (vgl. Platon, Staat, 359c).

¹¹⁰ Jellinek (1966).

¹¹¹ Zippelius (2007: 101).

¹¹² Weber (1972: 29; 821 f.); Knelangen (2001: 35) macht dabei zu Recht darauf aufmerksam, dass man die realhistorische, langwierige Entwicklung hin zur modernen, durch das Gewaltmonopol gekennzeichneten Staatlichkeit, wie sie in Europa etwa Ende des 18./Anfang des 19. Jahrhunderts in Gestalt des Nationalstaats erreicht war, nicht einfach als Resultat einer Realisierung philosophischer „Blaupausen“ verstehen darf. Vgl. zur historischen Entwicklung des Staates umfassend etwa Reinhard (1999).

geregelten innen- und justizpolitischen Handlungsfelder das Ziel formuliert wird, dass die *Union* ihren Bürgern „ein hohes Maß an Sicherheit“ bieten will, unterstreichen eine ganze Reihe von Studien zur europäischen Innen- und Justizpolitik die Relevanz von so genannten Versicherheitlichungsprozessen und eines entsprechenden dominanten Sicherheitsdiskurses auf Ebene der Union.¹¹³

Das hier zu entwickelnde sicherheits- und performanzorientierte Leitbild lässt sich daher insbesondere an theoretische und empirische Arbeiten der so genannten „*New European Security Theory*“ sowie an zentrale Annahmen der *Neuen Staatsräson*-These (Wolf 1999) rückbinden. Hinzu kommen aus der oben bereits geführten Legitimitätsdiskussion die Aspekte der Output-Legitimation (Effizienz und Effektivität) sowie der Gedanke einer kommunitären Legitimation im Sinne einer Sicherheits- bzw. Bedrohungsgemeinschaft.

Mit der *New European Security Theory* ist seit Mitte der 1990er Jahre in Europa eine neue eigenständige Forschungsrichtung entstanden, die sich gezielt mit dem Konzept „Sicherheit“ und seiner Bedeutung auseinandersetzt und sich dabei „konsequent einer interpretativen Wissenschaftsauffassung und Methodik verpflichtet [fühlt]“.¹¹⁴ Trotz deutlicher methodischer und epistemologischer Unterschiede der drei Hauptströmungen der *New European Security Theory* (Kopenhagener Schule, Waliser Schule und Pariser Schule) verbindet die drei Ansätze grundsätzlich „eine Unzufriedenheit mit traditionellen Ansätzen und der Vernachlässigung einer kritischen Reflexion des Politischen und seiner ideellen Konstitutionsbedingungen“.¹¹⁵ Mit dem Verweis auf die „ideellen Konstitutionsbedingungen“ des Politischen wird offensichtlich, dass die neue Theorierichtung eine klare Affinität zu konstruktivistischen Ansätzen aufweist. Meist sind die betreffenden Arbeiten dementsprechend von sprechakt- bzw. diskurstheoretischen Erwägungen (Kopenhagener bzw. Pariser Schule) oder – in einer stärker sozialkritischen Perspektive – auch „vom Begriff der Emanzipation“ (Waliser Schule) geleitet.¹¹⁶ Für die vorliegende Untersuchung sind dabei insbesondere die sprechakt- und diskurstheoretischen Annahmen der Kopenhagener Schule sowie der Pariser Schule von Bedeutung.¹¹⁷ Dabei wird davon ausgegangen, dass Sprache nicht nur eine deskriptive, sondern auch eine konstitutive, d.h. Realität konstruierende Funktion besitzt. Wie bei allen diskursanalytischen An-

¹¹³ Vgl. dazu die Ausführungen in den folgenden Abschnitten.

¹¹⁴ Bürger/Stritzel (2005: 117): Für diese neue Forschungsbewegung, die sich wiederum aus verschiedenen Schulen zusammensetzt, ist charakteristisch, dass sie sich „(1) von den traditionellen, realistisch geprägten Security und Strategic Studies abgrenzt, (2) sie ein über die Addition von Begrifflichkeiten zum (erweiterten) Sicherheitsbegriff hinausgehendes Wissen anstrebt, (3) zur Theoriebildung über Sicherheit beitragen will und (4) weitgehend von europäischen Forschern getragen wird“.

¹¹⁵ Ebd. 119.

¹¹⁶ Ebd. 118.

¹¹⁷ Die Waliser Schule um Kenneth Booth wird hier bewusst vernachlässigt, da sich dieser Ansatz explizit „dem Primat einer kritikfähigen und Kritik praktisch ermöglichenden Theorie unter Rückgriff auf die Frankfurter Schule verschrieben [hat]“ und sich somit ausdrücklich als eine Theorie versteht, „die politisch Partei ergreift“ (Bürger/Stritzel 2005: 119).

sätzen werden Diskurse als „sprachliche Ereignisse“ begriffen, als „eine Handlung, durch die ideelle und symbolische Konstrukte in der sozialen Welt aktualisiert und ‚realisiert‘ werden“. ¹¹⁸ Bei der Versicherheitlichungstheorie, wie sie ursprünglich von der Kopenhagener Schule um Ole Waever und Barry Buzan entwickelt wurde, wird „Sicherheit“ daher als ein (illokutionärer) Sprechakt begriffen. ¹¹⁹ Erst der erfolgreiche Sprechakt eines Versicherheitlichungsakteurs definiert erhebt demnach eine bestimmte Thematik zu einem Problem, „das mit sicherheitspolitischen Methoden bearbeitet wird“. ¹²⁰

Bisherige Studien konstatieren nun vor diesem theoretischen Hintergrund einen vorherrschenden Sicherheitsdiskurs im Bereich der europäischen Innen- und Justizpolitik. So kommen etwa Mitsilegas et al. in ihrer Untersuchung über die Behandlung von organisierter Kriminalität und illegaler Einwanderung in der EU zu der Erkenntnis, dass es in diesem Kontext einen legitimierenden „securitization discourse“ gebe und das Konzept der „Sicherheit“ im Rahmen des in Amsterdam ins Leben gerufenen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ einen insgesamt dominierenden Status besitze. ¹²¹ Der Bereich Inneres und Justiz basiert demnach offenbar auf einem „security rationale“ ¹²², das den Gedanken der „Inneren Sicherheit“ zum prioritären Handlungsziel der Union in diesem Bereich erhebt. ¹²³ Die Union generiert sich in Anlehnung an Kostakopoulou und Trenz zum „schützenden Staat“ ¹²⁴, der über entsprechende „framing“-Prozesse „Sicherheit im Innern und Schutz nach außen“ ¹²⁵ verspricht. Die übergeordnete normative Zielperspektive eines solchen Leitbildes ist somit die Gewährleistung der „individuellen Sicherheit“ des Bürgers, „der seine Ängste und Sorgen bei der Union gut aufgehoben weiß“. ¹²⁶ Die Union bezieht in einer solchen grundsätzlichen Sinnzuschreibung also über die Produktion des öffentlichen Guts „Sicherheit“ Legitimität. ¹²⁷

Viele Studien weisen jedoch auch auf die Problematiken einer vorherrschenden Sicherheitsorientierung im Sinne potentieller negativer Auswirkungen auf liberal-rechtsstaatliche Stan-

¹¹⁸ Donati (2001: 150 ff.).

¹¹⁹ Vgl. Waever (1995: 50 f.; 1996: 107); Buzan et al. (1998).

¹²⁰ Bürger/Stritzel (2005: 119). Vgl. Waever (1995: 55) Dazu prägnant auch Mitsilegas et. al. (2003: 46): „The ‘securitising’ of an issue occurs when it is elevated from the level of routine political discussion to a special category status. In consequence, a higher priority is attached to remedying the problem, and combating the risks justifies the allocation of increased resources.“ Bei der stärker soziologisch ausgerichteten Pariser Schule um Didier Bigo stehen dagegen weniger Sprechakte als solche im Vordergrund, sondern eher soziale, nicht ausschließlich diskursive Praktiken. Bigos Perspektive zielt in Anlehnung an die Diskurstheorie Michel Foucaults insbesondere auf das Aufdecken verborgener Machtstrukturen im Praxisfeld „Sicherheit“. Vgl. auch Bürger/Stritzel (2005: 120).

¹²¹ Vgl. Mitsilegas et al. (2003: 85, 162). Vgl. nicht zuletzt die Arbeiten von Bigo (1996; 2006).

¹²² Vgl. auch Lavenex/Wagner (2005: 21).

¹²³ Vgl. Mitsilegas et. al. (2003: 164 ff).

¹²⁴ Kostakopoulou (2000) spricht von der „protective Union“.

¹²⁵ Trenz (2002: 72).

¹²⁶ Ebd.: 74.

¹²⁷ Zum Begriff des öffentlichen Guts grundlegend Becker (2002); Pickhardt (2003); Batina/Ithori (2005); im Zusammenhang mit Innerer Sicherheit als öffentlichem Gut im transnationalen Kontext prägnant Loader/Walker (2007).

dards hin. Walker merkt beispielsweise an, dass die „Sicherheitsmetapher“ eine tief greifende Wirkung entfalten kann:

[...] by framing diverse events in security terms, not only can this subordinate other policy alternatives and value considerations to the ‘self-evident’ security response, it can also help to convey a sense that these events pose such a fundamental and urgent challenge to the existing social and political fabric that they must be responded to immediately and decisively – by ‘extraordinary means’ [...]. In other words [...] the reactive, security-centred approach may have an in-built tendency to marginalize familiar constitutional constraints, such as the proper balancing of fundamental values, the primacy of democratic decision, due process in individual cases, and a robust system of separation and diversification of powers and of institutional checks and balances.¹²⁸

Der Hinweis auf die mögliche Unterminierung oder Marginalisierung zentraler liberal-rechtsstaatlicher Grundprinzipien durch eine vermeintliche „europäische Sicherheitsideologie“¹²⁹ lässt sich dabei sinnvoll mit weiteren theoretischen Überlegungen verknüpfen, die im Gegensatz zur *New European Security Theory* nicht konstruktivistisch inspiriert sind. So wird in den Erwägungen von Lavenex/Wagner sowie bereits vorher von Hans-Jörg Trenz die sozialkonstruktivistische Versicherheitlichungstheorie in eine direkte Verbindung mit dem stärker rationalistisch-intergouvernemental orientierten Ansatz der *Neuen Staatsräson* von Klaus-Dieter Wolf gebracht.¹³⁰ Dies ist insofern nahe liegend, als diese Verknüpfung eine theoretisch offenbar plausible Erklärung für die gezielte Etablierung von Sicherheitsdiskursen und gleichzeitig angenommene Unterminierung liberal-rechtsstaatlicher Standards anbietet. Nach dem Theorem der Neuen Staatsräson versuchen nationale Exekutiven ihre Handlungsautonomie durch Kooperation auf einer zwischenstaatlichen Ebene zu erhöhen, indem sie sich auf diesem Wege dem potentiell beschränkenden Einfluss von nationalen Parlamenten, Gerichten oder Interessengruppen der Zivilgesellschaft verstärkt entziehen können. Solange auf europäischer Ebene keine vergleichbaren Standards existieren, werden liberal-rechtsstaatliche Normen wie parlamentarische und gerichtliche Kontrolle und ein effektiver Grundrechtsschutz dadurch unterminiert. Um die Sicherheitskooperation auf europäischer Ebene zu legitimieren, machen Regierungen dabei nach Trenz gezielt Gebrauch von einer „symbolischen Schaupolitik“¹³¹ indem sie „akklamativ an die Sicherheitsbedürfnisse des Publikums appellieren“.¹³² Es liege „grundsätzlich im ‚Interesse des Staates an sich selbst‘, die Sicherheitsbedürfnisse des Publikums zu provozieren, Gefährdungen zu identifizieren, und sich dann als Schutz vor diesen anzubieten“.¹³³ Eine stetige Ausweitung der Sicherheitsagenda und *Intensivierung* des

¹²⁸ Walker (2004: 12). Vgl. kritisch Bigo (2006). Vgl. auch allgemein Mitsilegas et al. (2003: 162): „As seen above, this approach may not only enforce the character of the EU as ‘Fortress Europe’, but, in an attempt to redraw the balance between freedom and security, may seriously undermine fundamental legal principles and human rights respected in all EU Member States.“

¹²⁹ Trenz (2002: 74).

¹³⁰ Vgl. Lavenex/Wagner (2005: 4); Trenz (2002: 63 ff.); Wolf (1999: 2000). Vgl. als Grundlage für Wolfs These bereits Milward (1992).

¹³¹ Trenz (2002: 66).

¹³² Ebd.: 68.

¹³³ Ebd.: 66.

Sicherheitsdiskurses durch beständige Forderungen nach einer zu verstärkenden und zu vertiefenden Sicherheitskooperation sind nach dieser Auffassung somit bereits aufgrund des Eigeninteresses exekutiver Akteure an einer Steigerung der eigenen Handlungsautonomie zu erwarten.¹³⁴ In diesem Sinne hat Trenz die Zusammenarbeit der EU-Staaten im Bereich der Dritten Säule auch „als Strategie der binnenorientierten Herrschaftssicherung“ bezeichnet. Auf eine mögliche Kritik an dieser Sichtweise, die letztlich, wie Kohler-Koch et al. zutreffend urteilen, den „Exekutiven undifferenziert ein uniformes und zynisches Machterhaltungsinteresse unterstellt“,¹³⁵ wird im weiteren Verlauf sowie unten im Kontext der Erörterung des liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes eingegangen.

Im direkten Zusammenhang mit der potentiellen – und laut *Neuer Staatsräson* und *Securitizationstheorie* insbesondere von nationalen Exekutiven intendierten – Legitimationswirkung von Sicherheitsdiskursen ist zunächst noch ein anderer Aspekt von zentraler Bedeutung: der Gedanke der Effizienz/Effektivität bzw. generell der Leistungs- und Handlungsfähigkeit. Effizienz- und Effektivitätsorientierung kann als ein konkretes Handlungsleitbild verstanden werden. Dabei wird die Legitimität des Handelns der EU primär über die Output-Dimension und Performanz des Systems, seine „capacity to act“, gerahmt.¹³⁶ Wie oben ausgeführt wurde, kann eine zu starke Abnahme der systemischen „Output-Performance“ potentiell zu einer Verringerung der Akzeptanz des Systems bei den Bürgern und damit auch zu einer Abnahme der Legitimität führen. Eine starke diskursive Betonung der Effizienz und Handlungsfähigkeit der Union kann vor diesem Hintergrund gerade mit dem Sicherheitsgedanken eine besonders (öffentlichkeits-)wirksame Verbindung eingehen. Ein typischerweise zu erwartendes Argumentationsmuster würde dabei lauten, dass die Bürger von der Union eine effiziente Bekämpfung von Sicherheitsbedrohungen erwarten und die Union ihre Glaubwürdigkeit verliert, wenn sie nicht in der Lage ist, den Herausforderung und Bedrohungen mit effizienten und effektiven Maßnahmen zu begegnen. Nach Kohler-Koch ist eine solche Betonung der Performanz-Dimension ein typischer „frame“ der Exekutiven, um sich der Öffentlichkeit als handlungsfähig zu präsentieren und sich darüber zu legitimieren.¹³⁷ Man kann jedoch durch-

¹³⁴ So formuliert Trenz (ebd.: 66): „Die Versicherheitlichung von Politik als seine Strategie der symbolischen Mobilisierung bleibt als Mobilisierungsform i.d.R. den Regierungen vorbehalten, die eine Akklamation der Volksgemeinschaft als nationale Solidarisierung angesichts einer externen Bedrohung (Terrorismus, organisierte Kriminalität, unerwünschte Zuwanderung, Auseinandersetzung mit einem Drittland), einfordern.“

¹³⁵ Kohler-Koch (2004: 144).

¹³⁶ Vgl. auch Mitsilieas et al. (2003: 162): „Legitimised through a sustained securitization discourse that places the fight against organised crime and illegal immigration at the very heart of the construction of the AFSJ, the emergent measures are driven by a quest for ‚efficiency‘ in order to counter what is perceived as a threat.“

¹³⁷ „Drawing substantive benefits is in the interest of governments seeking re-election. Therefore, they are dedicated to a well-functioning Union. Legitimacy is a precious good because it secures performance, and performance will ensure legitimacy. Reading the documents it becomes evident that a high premium is put on the ‚capacity to act‘. Even the pledge to bring ‚the Union closer to its citizens‘ has to be read with a pinch of salt. From the

aus annehmen, dass auch supranationale Akteure, wie etwa die Kommission, verstärkt von einem solchen Performanz-Sicherheits-Frame Gebrauch machen, um die Legitimität der EU als eigenständige Handlungsebene zu begründen bzw. zu erhöhen und sich vor einem diffusen Publikum zu profilieren. Zu erwarten ist ein Diskurs, der über die kontinuierliche öffentliche Betonung der Verpflichtung der Union zu wirksamen und konkreten Sicherheitsmaßnahmen „institutionelle Eigenresonanz“ erzeugt.¹³⁸ Demnach wird eine Rhetorik und argumentative Struktur entwickelt, die vor allem auf die Output-Legitimität ausgerichtet ist. Angesichts der perzipierten oder zumindest so dargestellten Dringlichkeit von Herausforderungen und Bedrohungen werden Steigerungen der Effizienz und Effektivität angemahnt und pragmatische und zügige Lösungen versprochen.¹³⁹ Diese Rhetorik mag sich zwar einerseits als Ausdruck eines Strebens nach „cheap legitimacy“¹⁴⁰ erklären lassen, indem Akteure mit öffentlichen Erklärungen recht einfach Aktivismus demonstrieren können. Aus einer beständigen Untermauerung der eigenen Performanzmaximen in öffentlichen Deklarationen ergibt sich aber ein letztlich durchaus ernst zu nehmender ergebnisinduzierter Legitimitätsstandard, an dem die Akteure prinzipiell gemessen werden können.¹⁴¹ Sicherheit und Effizienz/Effektivität werden so zu starken legitimierenden Normen.

Zu beachten ist mit Blick auf die Legitimität stiftende Etablierung von Sicherheitsdiskursen weiterhin, dass mit ihnen auch der Aspekt der kommunitären Legitimität unmittelbar betroffen ist. Auf die Union übertragen bedeutet dies, dass durch die Verwendung einer „language of threat“¹⁴² das Bild einer „Sicherheits- und Bedrohungsgemeinschaft“ für die Union hervorgerufen und argumentativ verfestigt wird.¹⁴³ Wenn die Union für ihre Bürger „Sicherheit“ als öffentliches Gut zur Verfügung stellt und als Referenzpunkt für die Bekämpfung von *gemeinsamen* Bedrohungen fungiert, dann hat „Sicherheit“ letztlich eine konstitutive, Identität stif-

Council documents it becomes obvious that the first concern is to ‘make the public understand’ the importance of the EU” (Kohler-Koch 2000: 525). Vgl. zur Output-Legitimität auch Maurer/Parkes (2005: 5).

¹³⁸ Vgl. zu diesem Begriff Trenz (2002: 45): Die Produktion institutioneller Eigenresonanz könne „auf das allgemeine Bedürfnis nach Visualisierung der Performanz von Macht bzw., um mit Max Weber zu sprechen, auf die Legitimitätsbedürftigkeit von Herrschaft zurückgeführt werden“. Eine beständige Referenz auf Erwartungen und entsprechende Selbstverpflichtungen der Union zu konkretem Handeln belegt nach diesem Verständnis das Bewusstsein der Akteure, dass sie von einem Publikum beobachtet werden bzw. beobachtet werden könnten. Die Frage ist nach Trenz (2002: 29) dabei nicht, „ob die Herrschaftsausübung tatsächlich beobachtet wird“. Wesentlich sei vielmehr, „dass die Herrschenden mit der Beobachtung rechnen müssen“. Dies, so Trenz (ebd.), „ist der entscheidende Moment von Öffentlichkeit. Mit der Erfahrbarkeit der Beobachtung von Herrschaft entsteht ein gemeinsamer Raum zwischen den beobachteten und beobachtenden Herrschaftsträgern und ihrem gleichermaßen beobachteten und beobachtenden Publikum“.

¹³⁹ Auch birgt ein solcher performanzorientierter Diskurs die Tendenz, dass Effizienz- und Effektivitätssteigerungen weniger als politische oder rechtliche Probleme thematisiert werden, sondern als eher „technische“ Fragestellungen. Vgl. dazu etwa Balsacq (2008: 93) sowie unten Kap. 4.2.1.5.

¹⁴⁰ Ecker-Erhardt (2002: 6).

¹⁴¹ Vgl. zu den Implikationen unten Kap. 4.1.4. und Kap. 4.2.

¹⁴² Buzan et al. (1998); Waeber (1995: 50 ff.).

¹⁴³ Vgl. zur Identitätsstiftung durch Sicherheitsdiskurse allgemein Waeber (1996); vgl. auch Bonacker/Bernhardt (2006: 224),

tende Bedeutung. Durch Bedrohungszuschreibungen wird an ein gemeinsames „Wir-Gefühl“ appelliert und auch die territoriale Komponente der Union gestärkt.¹⁴⁴ Die Union erscheint als eine nach außen geschlossene Sicherheitsgemeinschaft, die auf der Grundlage von Solidarität und gegenseitigem Vertrauen der Mitgliedstaaten wirksam gegen gemeinsame Bedrohungen vorgeht.¹⁴⁵

Zwei wichtige Aspekte sind hinsichtlich der Konstruktion eines Sicherheits- und Performanzleitbildes jedoch zu beachten. Zunächst ist zu bedenken, dass Sicherheitsdiskurse keineswegs immer nur in einer zynischen Absicht von Regierungen zur Manipulation der Öffentlichkeit wurzeln müssen, um auf diesem Wege eine Politik der „Herrschaftssicherung“ zu betreiben. Eine solche betont kritische Auffassung, wie etwa bei Trenz und anderen Vertretern der Securitization-Perspektive manchmal durchscheint,¹⁴⁶ ist sicherlich nicht angemessen. In dieser Untersuchung wird vielmehr davon ausgegangen, dass das Bild insgesamt komplexer ist. Zwar mag es durchaus sein, dass nationale Exekutiven und Sicherheitsakteure dazu neigen, ihren eigenen Handlungsspielraum durch eine entsprechende Problemdefinition und -konstruktion vergrößern zu wollen, doch kann man insgesamt nicht verkennen, dass die Union tatsächlich von einigen durchaus konkreten Problemlagen und Herausforderungen betroffen ist, deren Materialität sich immer wieder deutlich manifestiert hat – denkt man etwa an die Gefahr des internationalen Terrorismus, wie er sich bereits in den Terroranschlägen von Madrid und London gezeigt hat oder an die Herausforderung anderer Formen von organisierter Kriminalität.¹⁴⁷ Freilich müssen Sicherheitsbedrohungen erst perzipiert und als „Bedrohungen“ in einer bestimmten Weise definiert werden – insofern sind Bedrohungen gewissermaßen immer „sozial konstruiert“ und entsprechend auch für symbolische Politik und Rhetorik instrumentalisierbar. Die argumentative Konstruktion eines Sicherheits- und Performanzleitbildes dürfte aber *in der Regel* kaum ohne einen gewissen Problemhorizont stattfinden.

¹⁴⁴ Vgl. Loader/Walker (2007: 10).

¹⁴⁵ Hier bestehen freilich auch begrenzte Berührungspunkte mit dem klassischen Konzept der „Sicherheitsgemeinschaft“, wie es ursprünglich von Karl W. Deutsch (Deutsch et al. 1957) konzipiert worden ist. Bei Deutsch hat der Begriff jedoch weitestgehend einen anderen Inhalt als an dieser Stelle gemeint ist, denn Deutsch betrachtet vor allem die Sicherheit *zwischen* den in einer „Sicherheitsgemeinschaft“ zusammengeschlossenen Akteuren als wesentlich für sein Konzept. Zwar betont er durchaus die Bedeutung externer Bedrohungswahrnehmung (in Gestalt der Sowjetunion) für die Herausbildung eines gewissen Zusammengehörigkeitsgefühls und von Solidarität innerhalb der von ihm thematisierten „nordatlantischen Gemeinschaft“ (Deutsch et al. 1957: 202); die zentrale Konnotation seines Konzepts einer „Sicherheitsgemeinschaft“ liegt aber darin, dass innerhalb einer solchen neuen politischen Gemeinschaft Kriege und Konflikte zwischen den jeweiligen Gemeinschaftsmitgliedern angesichts gemeinsamer Erfahrungen und Werte unwahrscheinlich werden sollen. Vgl. auch Adler/Barnett (1998). Der Gedanke einer gemeinsamen Wertebasis einer politischen Gemeinschaft wird in der vorliegenden Arbeit jedoch noch eine wesentliche Rolle spielen. Vgl. unten Kap. 2.3.

¹⁴⁶ Vgl. etwa Trenz (2002: 63); Bigo (1999: 67).

¹⁴⁷ Differenziert zur Reaktion der Union sowie zu unterschiedlichen Wahrnehmungen der „terrorist threat“ in den USA und der EU: Monar (2007: 267 ff.). Zur organisierten Kriminalität als Herausforderung in der Europäischen Union: Fijnaut/Paoli (2006); Knelangen (2007).

Der zweite Aspekt betrifft die Frage, inwiefern das Bild der Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent im Spannungsfeld intergouvernementaler und supranationaler europapolitischer Leitvorstellungen und ihren jeweiligen institutionellen Leitideen einzuordnen ist.¹⁴⁸ Hier lässt sich argumentieren, dass die Idee einer effizienten und effektiven Sicherheitsgewährleistung durch die Union mit Blick auf die für die Realisierung dieser Zielsetzung erforderlichen Mittel und Instrumente letztlich an beide europapolitischen Leitvorstellungen anchlussfähig ist.

Aus einer supranationalen Perspektive erscheint die Errichtung exekutiver Sicherheits- und Strafverfolgungseinrichtungen der Union erstrebenswert, und vertikale Souveränitätstransfers sind auch in diesem sensiblen Bereich denkbar. Dagegen können Intergouvernementalisten argumentieren, dass statt der Weiterentwicklung etwa Europol zu einem „europäischen FBI“, der Errichtung einer echten supranationalen europäischen Grenzpolizei oder der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, die in ihren hoheitlichen Eingriffskompetenzen mit nationalen Staatsanwaltschaften vergleichbar ist, eher die Stärkung und Intensivierung der bisherigen horizontalen, zwischenstaatlichen Strukturen der Sicherheitskooperation sinnvoll ist.

Unabhängig von solchen konkreten institutionellen Gestaltungsfragen ist für das hier interessierende Sicherheits- und Performanzleitbild vielmehr die Tatsache entscheidend, dass in der Argumentation der Akteure das Ziel einer effizienten und effektiven Sicherheitsgewährleistung für die Bürger unmittelbar mit der *Union* verknüpft und argumentativ aus dem alleinigen nationalstaatlichen Handlungsrahmen gelöst wird. Unter heuristischen Gesichtspunkten ist das Schema intergouvernemental versus supranational jedoch hilfreich, um unterschiedliche institutionelle Leitideen innerhalb des Sicherheits- und Performanzleitbildes zu klassifizieren.

Zusammenfassung Leitbild 1: die EU als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent

Aus der Verknüpfung der verschiedenen oben skizzierten theoretischen Erwägungen und Erkenntnisse kann ein Diskurs erwartet werden, in dem der Gedanke der Inneren Sicherheit und die Gewährleistung der individuellen Sicherheit des schutzbedürftigen Unionsbürgers als dominierendes Handlungsziel der Union dargestellt wird, das möglichst effizient und effektiv realisiert werden soll. Die EU übernimmt demnach im Bereich Inneres und Justiz gewissermaßen eine Funktion als „Sicherheitsproduzent“ für ihre Bürger. Legitimität wird in diesem

¹⁴⁸ Hier geht es vor allem um die klassische Unterscheidung zwischen einem eher bundesstaatlich-supranationalen Finalitätsmodell für die europäische Union, wie es in einer föderalistischen Theorieperspektive sowie frühen funktionalistisch inspirierten Vorstellungen (Hallstein) angelegt ist, und einem eher zwischenstaatlich-souveränitätsorientierten Finalitätsmodell („Europa der Nationen“), das an die Großtheorien des (Neo-)Realismus bzw. des Intergouvernementalismus anknüpft. Dazu prägnant Wessels (1994: 309 ff.); Schneider (1977; 1998; 2001a; 2001b); ähnlich auch Jachtenfuchs (2002); zur Idee eines supranationalen Föderalismus ausführlich Bogdandy (1999).

Leitbild somit primär über die Output-Performance des Systems definiert, d.h. die Fähigkeit der Union, schnelle und effektive Ergebnisse im Bereich der Inneren Sicherheit liefern zu können.

Es ist vor diesem Hintergrund zu erwarten, dass die Regierungen und Institutionen auf Ebene der Union angesichts identifizierter Herausforderungen und Bedrohungen bemüht sind, sich gegenüber dem Publikum der Unionsbürger als handlungsfähig zu präsentieren und beständig eine Intensivierung der Handlungskapazitäten im Bereich Innere Sicherheit anmahnen und entsprechende Maßnahmen ankündigen. Über solche öffentliche Selbstverpflichtungen zu effizientem Handeln wird ein auf die Gewährleistung des öffentlichen Guts der Sicherheit ausgerichteter ergebnisinduzierter Legitimitätsstandard erzeugt. Zudem befördert ein starker Sicherheits- und Bedrohungsdiskurs eine spezifische Identitätskonstruktion, in der die EU vor allem als Sicherheitsgemeinschaft erscheint.

Insgesamt ist für das Sicherheits- und Performanzleitbild kennzeichnend, dass – unabhängig von intergouvernementalen oder supranationalen Leitideen über die konkrete institutionelle Ausgestaltung des EU-Politikfelds Innere Sicherheit und die Wahl jeweils als sinnvoll erachtete Politikinstrumente – der ursprünglich exklusive staatliche Legitimationsgrund der Gewährleistung von Sicherheit für den Bürger argumentativ direkt mit der Leistungsfähigkeit der Union verknüpft wird. Erst über diese Verknüpfung wird das Bild der Union eines effizienten und effektiven Sicherheitsproduzenten ermöglicht.

2.3. Leitbild II: Liberal-rechtsstaatliches Leitbild – Die Union als demokratische (Grund-)Rechtsgemeinschaft

Es ist bereits angemerkt worden, dass es vielen Autoren der erwähnten Versicherunglichungs-Perspektive oftmals „auch um eine normativ gefärbte Kritik an bestimmten Entwicklungstendenzen der Innen- und Justizkooperation [geht]“.¹⁴⁹ Daher wirft eine von vornherein gezielt auf die Analyse von Sicherheitsdiskursen und Sicherheitspolitik ausgerichtete Forschungsperspektive zumindest die Frage auf, ob nicht durch den zuvor gewählten Blickwinkel andere Elemente, die in einem gewissen Spannungsfeld zu dem Diktum einer einseitigen „Sicherheitsideologie“ stehen, aus dem Blickfeld geraten. Beispielsweise weisen Kohler-Koch et. al. darauf hin, dass der Rat bereits die „Einberufung des Konvents zur Erarbeitung der Europäi-

¹⁴⁹ Kohler-Koch et al. (2004: 144). „Insoweit Erklärungen für die geschilderten Entwicklungen gegeben werden, stellen sie vor allem auf die zentrale Rolle von Regierungen ab. Sie nutzen in dieser Perspektive strukturelle Eigenschaften des europäischen Mehrebenensystems (beispielsweise dessen mangelnde Transparenz), um ihr Interesse an Machterhalt und Machtausweitung zu verfolgen. Regierungen folgen nicht den Sachnotwendigkeiten, sondern manipulieren absichtsvoll die öffentliche Wahrnehmung von Problemlagen, um so die Grundlage für die Selbstermächtigung zu schaffen. Attraktiv an dieser Sichtweise ist vor allem, dass sie eine kraftvolle politische und normative Kritik an der Innen- und Justizkooperation ermöglicht“ (ebd.: 144).

schen Grundrechtecharta in einen „engen Zusammenhang“ mit dem Aufbau des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ gestellt hat.¹⁵⁰ Imbusch sieht in der Idee eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ daher auch ein neues normatives Handlungsleitbild, das über das einfache Leitbild der „Inneren Sicherheit“ hinausweist,¹⁵¹ ähnlich wie Kraus-Vonjahr, der betont, dass der Aufbau eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im direkten Kontext von „Rechtsstaatlichkeit und Rechtsstaatsprinzip“ steht.¹⁵²

Nicht zuletzt erscheint es gerade vor dem Hintergrund von Securitization- und Neuer Staatsräson-Theorie rätselhaft, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen des Konvents und der anschließenden Regierungskonferenz weit reichende Reformen beschlossen haben, die der Annahme eines einseitigen Autonomiestrebens nationaler Exekutiven entgegenstehen. Die im VVE und ebenso noch im Lissabonner Vertrag vorgesehene rechtsverbindliche und damit einklagbare Grundrechtecharta mit ihren diversen justiziellen Grundrechten, ebenso wie die Ausdehnung der demokratischen und richterlichen Kontrolle in Gestalt der deutlich erweiterten Kompetenzen von Europäischem Parlament, nationalen Parlamenten und EuGH würden den Handlungsspielraum der nationalen Exekutiven im Bereich Inneres und Justiz wohl eher verringern als vergrößern.¹⁵³ Warum sollten sich die Mitgliedstaaten also hier engagieren? In diesem Sinne fragen daher auch Rittberger und Schimmelfennig mit Blick auf die Institutionalisierung von Grundrechten auf EU-Ebene, “why member governments should have a self-interest in binding the EU to human rights rules, thus reducing the very political autonomy that they sought to increase by making policy at the EU level?”¹⁵⁴

In diesem Zusammenhang wird in der vorliegenden Arbeit daher der Frage nachgegangen, inwiefern möglicherweise nicht nur ein Sicherheits- und Performanzleitbild im Bereich Inneres und Justiz relevant ist, sondern auch ein normatives liberal-rechtsstaatliches Leitbild, das sich ebenfalls an einige grundlegende theoretische Erwägungen rückbinden lässt.

Die Kernbestandteile des liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes lassen sich – wie oben bereits angedeutet – direkt aus dem von Rittberger/Schimmelfennig als „Gemeinschaftsethos“ be-

¹⁵⁰ Ebd.: 145. Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere (Absatz 4).

¹⁵¹ Imbusch (2004: 105 f).

¹⁵² Kraus-Vonjahr (2002: 34). Ähnlich auch Eder/Trenz (2003: 131).

¹⁵³ Kohler-Koch et al. (2004: 147) merken in diesem Zusammenhang zutreffend an, dass bei einer rechtsverbindlichen Grundrechtecharta sowohl die Institutionen der EU als auch die Mitgliedstaaten in ihrer Beschlussfassung und in der Umsetzung von EU-Recht an die Charta gebunden wären. In Anbetracht der bisherigen Rechtsprechung des EuGH, der dann die in der Charta verbürgten Schutzrechte auslegen würde, bestehe „jedoch kein Anlass zu der Vermutung, dass dieser einem eventuellen Machterhaltungsinteresse der Mitgliedstaaten blindlings folgen würde“. Die Sichtweise, die Mitgliedstaaten betrieben im Sinne einer Neuen Staatsräson eine uniforme Machterhaltungspolitik, steht zudem in einem gewissen Widerspruch zu den in der Praxis häufig langwierigen und schwierigen Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Dritten Säule sowie den oftmals vorkommenden praktischen Schwierigkeiten bei der operativen Zusammenarbeit. Vgl. ebd.: 144 sowie Monar (2002a: 179 f.), der darauf verweist, dass trotz des Handlungsdrucks durch die Herausforderung des internationalen Terrorismus die EU-Mitgliedstaaten häufig zäh um Detailfragen ringen und bei der operativen Zusammenarbeit ebenfalls häufig Defizite zu verzeichnen sind.

¹⁵⁴ Rittberger/Schimmelfennig (2006b: 1155).

zeichneten grundlegenden Werten ableiten, auf denen die Europäische Union gemäß Art. 6 EUV basiert:

(1) Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.

(2) Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

Die in Absatz 1 des Artikels aufgelisteten Grundsätze bilden die Kernprinzipien des freiheitlichen Rechtsstaats. Folgt man der gängigen staatsrechtlichen Sichtweise, so ist dieser Staatstypus vor allem von dem Grundgedanken getragen, „ein größtmögliches Maß an individuellen Freiheiten zu sichern, einem Missbrauch der Staatsgewalt vorzubeugen und einer totalitären Ausweitung der Staatsgewalt Grenzen zu setzen“.¹⁵⁵ Freilich verfolgt auch der liberale Rechtsstaat nach wie vor das elementare Ziel, auf der Basis des staatlichen Gewaltmonopols für Sicherheit und Rechtsfrieden zu sorgen; es ist aber wichtig zu sehen, dass das Ziel der Sicherheitsgewährleistung in einer liberal-rechtsstaatlichen Perspektive stets klaren Schranken unterworfen und dem obersten Ziel der Freiheitssicherung lediglich funktional zugeordnet ist.¹⁵⁶

In der Staatstheorie ist der Gedanke einer notwendigen Einhegung und Kontrolle der souveränen Staatsgewalt vor allem zunächst von John Locke differenzierend und abwägend herausgearbeitet worden.¹⁵⁷ Während noch bei Thomas Hobbes der Gedanke der Sicherheitsgewährleistung so elementar war, dass der Charakter des Staates jenseits der Erfüllung der Sicherheitsfunktion ansonsten nebensächlich erschien, formulierte Locke die Einsicht, dass neben der Sicherheit *durch* den Staat auch eine Sicherheit *vor* dem Staat gewährleistet sein müsse.¹⁵⁸

Die Auswüchse des Absolutismus hatten deutlich gezeigt, dass die Konzentration der Staatsgewalt in den Händen eines nicht kontrollierbaren Herrschers nicht nur dem Schutz der Untertanen dienen kann, sondern immer auch eine Gefahr für diese darstellt. Die historische Entwicklung zum modernen Rechts- und Verfassungsstaat und seinen institutionellen Vorkeh-

¹⁵⁵ Zippelius (2007: 230).

¹⁵⁶ Vgl. Bielefeldt (2004: 8 f.).

¹⁵⁷ Vgl. ebd.: 7.

¹⁵⁸ Vgl. Lockes Staats- und Gesellschaftsziel (II § 123). Siehe einordnend auch Isensee (1987: 6) sowie kritisch dazu Bielefeldt (2004: 8): „Die philosophischen Klassiker des liberalen Rechtsstaats bestimmen das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit als eine Relation von Zweck und Mittel. In dieser Hinsicht unterscheiden sie sich von den Advokaten des absoluten Sicherheitsstaates, namentlich von Thomas Hobbes, für den die Schaffung eines durchsetzungsfähigen Gewaltmonopols den wichtigsten Zweck des staatsgründenden Gesellschaftsvertrags bildet. Locke steht deshalb keineswegs auf den Schultern von Hobbes, wie Josef Isensee meint. Vielmehr befindet er sich im entgegengesetzten politischen Lager, indem er das staatliche Gewaltmonopol von vornherein einer strengen Zweckbindung unterwirft, nämlich dem Zweck der Sicherung grundlegender vorstaatlicher Rechte, die ihrerseits nicht zur Disposition des Staates stehen. Nur in dem Maße, in dem staatlicher Zwang diese seine Funktion erfüllt, kann er nach Locke Legitimität beanspruchen.“

rungen zur Einhegung der Staatsgewalt erfolgte denn auch nicht zuletzt in Reaktion auf die Herausforderungen durch einen „unumschränkten Absolutismus“.¹⁵⁹ Um ein größtmögliches Maß persönlicher Freiheit zu wahren, haben sich dabei im Laufe der Zeit einige zentrale Schutzelemente entwickelt: Ganz wesentlich ist der Gedanke, dass die Staatsgewalt in ihrem Handeln strikt an allgemeine, auf demokratischem Wege beschlossene Gesetze gebunden sein muss, insofern also einer grundsätzlichen „Herrschaft des Rechts“ (rule of law) untersteht.¹⁶⁰ Alle Eingriffe von Exekutive und Judikative in die Freiheit des Einzelnen müssen daher immer durch eine bestehende, möglichst präzise gesetzliche Grundlage legitimiert und abgesichert sein (Gesetzesvorbehalt und Legalitätsprinzip). Da die Gesetze über demokratische Verfahren – sei es in Gestalt direktdemokratischer oder repräsentativ-parlamentarischer Verfahren – beschlossen werden sollen, hat das Prinzip der strikten Gesetzesbindung der Staatsgewalt zudem eine starke, demokratische Legitimität vermittelnde Komponente.¹⁶¹

Neben der Gewährleistung demokratischer Mitgestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten durch klare, transparente Verfahrensregeln sind zudem die damit unmittelbar verknüpften Prinzipien der Gewaltenteilung- und Gewaltenhemmung von zentraler Bedeutung, wozu ganz wesentlich die Idee einer notwendigen unabhängigen richterlichen Kontrolle gehört. In der Existenz eines obersten Gerichtshofs als Hüter der Verfassungsordnung findet dieser Gedanke im modernen Rechtsstaat oftmals seine augenfälligste Ausprägung. Generell müssen die Gerichte grundsätzlich für individuelle Klagen gegen staatliche Maßnahmen zugänglich sein (Rechtswegegarantie). Willkür und unrechtmäßiges Staatshandeln sollen durch diese formellen institutionellen und prozeduralen Vorkehrungen verhindert werden.

Neben dieser rein *formellen* Rechtsstaatlichkeit gibt es aber durchaus auch Prinzipien einer *materiellen*, inhaltsbezogenen Rechtsstaatlichkeit.¹⁶² Dazu zählt insbesondere die Idee allgemeiner Grundrechtsgarantien, die dem Bürger spezifische Freiheits- und Gleichheitsrechte zusichern, um hierüber ungerechte Ungleichbehandlungen zu vermeiden und eine freie Persönlichkeitsentfaltung zu ermöglichen.¹⁶³ Staatliche Freiheitsbegrenzungen und Eingriffe in die grundrechtlich verbürgte Freiheit des Einzelnen – etwa bei der Sammlung und Verarbei-

¹⁵⁹ Zippelius (2007: 230 ff.) Wesentlich Züge des freiheitlichen Rechtsstaats sind bereits in dem Verfassungsmodell Englands am Ende des 17. Jahrhunderts zu erkennen: Die Habeas Corpus Akte von 1679 schützte die individuelle Freiheit des Einzelnen vor willkürlichen Verhaftungen (im Kern war dieser Gedanke bereits in der Magna Charta von 1215 enthalten). Auch bildete sich in der Auseinandersetzung zwischen Parlament und Krone der Gedanke des rule of law im Sinne einer grundsätzlichen Unterwerfung aller Herrschaftsgewalt unter das Gesetz heraus. Hinzu kamen im Zuge der Glorious Revolution die Gedanken einer prinzipiell vom Staat zu achtenden individuellen Privatsphäre (insbesondere mit Blick auf das Recht der Religionsfreiheit) sowie das Gebot einer Gewaltenbalance.

¹⁶⁰ Der Grundsatz der Bindung der Staatsgewalt an das natürliche und auch an das durch den Menschen gesetzte positive Recht findet sich in einer frühen Ausprägung bereits bei Denkern wie Marsilius von Padua (Defensor Pacis) oder Althusius (Politica). Vgl u.a. Miethke (2008); Dahm et al. (1988). Zur Grundsatz der Gesetzesbindung bei Kant (Metaphysik der Sitten) und Rousseau (Contrat Social) eingehend Zippelius (2007: 232).

¹⁶¹ Dieser Gedanke findet sich bei Locke, Rousseau und Kant stark ausgeprägt. Vgl. Zippelius (2007: 232).

¹⁶² Ebd.: 297.

¹⁶³ Ebd.: 327.

tung von personenbezogenen Daten – sind nur dann gerechtfertigt, wenn vorrangige Allgemeininteressen der Gemeinschaft dies erfordern. In diesem Zusammenhang zählen daher auch die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbots zur materiellen Dimension der Rechtsstaatlichkeit, indem bei staatlichen Eingriffen stets dasjenige, in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehende Mittel ergriffen werden muss, das die Freiheitsrechte der Bürger am wenigsten beeinträchtigt. Die Wahrung der individuellen Freiheit stellt somit grundsätzlich den übergeordneten Rechtfertigungsmaßstab für staatliche Eingriffe dar.¹⁶⁴

Im strafrechtlichen Bereich, der in dieser Arbeit von wesentlicher Bedeutung ist, bilden zudem etwa das Verbot der Doppelbestrafung (*ne bis in idem*), das Rückwirkungsverbot, die Unschuldsvermutung oder generell der Grundsatz eines fairen Strafverfahrens („fair trial“) durch Zusicherung bestimmter Verfahrensrechte (dazu auch eingehend unten Kap. 4.4.) weitere wesentliche liberal-rechtsstaatliche Normen. Auch hier kommt klar ein formaler und inhaltlicher Gerechtigkeitsgedanke zum Tragen, nach dem ungerechte Ungleichbehandlungen ausgeschlossen werden sollen.¹⁶⁵ Zentral ist zudem, dass im Hinblick auf die Rechtssicherheit eine größtmögliche Kontinuität des Rechts zu gewährleisten ist.¹⁶⁶ Dies bedeutet, dass liberal-rechtsstaatliche Normen auch in Zeiten von Bedrohung und Notstand Gültigkeit besitzen sollten und nicht relativiert werden dürfen.

All die hier genannten Prinzipien zielen darauf ab, den Bürger vor unrechtmäßigen staatlichen Übergriffen zu schützen. Es ist aber insgesamt wichtig zu sehen, dass mit der Idee allgemeiner Grundrechte und liberal-rechtsstaatlicher Prinzipien keineswegs nur eine rein abwehrrechtliche Komponente (*status negativus* von Grundrechten) verbunden ist, sondern dass Freiheit und Grundrechtenschutz zugleich auch eine konstitutive, positive Dimension besitzen (*status activus*), die auf das Ziel der freien Persönlichkeitsentfaltung und politischen und gesellschaftlichen Teilhabe in einem demokratischen Gemeinwesen ausgerichtet ist.¹⁶⁷ Indem die liberal-rechtsstaatlichen Prinzipien nämlich einen individuellen Freiheitsraum schaffen, wird eine Entfaltung und aktive, selbstbestimmte Teilhabe des Individuums in der Gemeinschaft erst ermöglicht. Insofern kommt diesen Normen eine elementare *konstitutive* Funktion zu: „Sie gehören, nicht anders als etwa die demokratischen Strukturprinzipien, mit zu dem Bestand jener Normen, in deren Vollzug sich die lebendige, politische Gemeinschaft bildet.“¹⁶⁸ Liberal-rechtsstaatliche Normen haben damit eine klare Funktion zur Stiftung komunitärer Legitimität. Anders jedoch als bei der Konstruktion des Bildes einer „Sicherheits- und Bedrohungsgemeinschaft“ im Rahmen des oben diskutierten Sicherheits- und Performanzleitbildes geht es hier vielmehr um die Vorstellung einer gemeinsamen freiheitlich-

¹⁶⁴ Vgl. insofern auch Bielefeldt (2004: 8).

¹⁶⁵ Vgl. zum Begriff und Konzept materialer Gerechtigkeit grundlegend Welzel (1990).

¹⁶⁶ Vgl. Zippelius (2007: 233).

¹⁶⁷ Zur Statuslehre maßgeblich Jellinek (1979).

¹⁶⁸ Zippelius (2007: 235).

rechtsstaatlichen Wertegemeinschaft, in der die Freiheit und die Wahrung der Grundrechte des Individuums die Voraussetzungen für ein verbindendes Gemeinschaftsgefühl sind.

Dieses Bild einer liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaft ist nun, wie Art. 6 EUV nahe legt, auch mit Blick auf die Europäische Union ein ganz wesentlicher Topos. Indem in Art. 6 EUV die zentralen Grundsätze des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats primärrechtlich materialisiert und zum legitimierenden Handlungsmaßstab der Union deklariert werden, erscheint die Union ganz offiziell als eine liberal-rechtsstaatliche Wertegemeinschaft. Dieser Perspektive entsprechend sah bereits Walter Hallstein in den 50er Jahren in der Idee einer „Rechtsgemeinschaft“ das eigentlich konstitutive Prinzip der europäischen Integration. Dabei umschließt der Begriff der Rechtsgemeinschaft bei Hallstein, basierend auf dem Gedanken des Rechtsstaats, vor allem „Rechtsunterworfenheit der öffentlichen Gewalt, gerichtliche Kontrolle, Schutz der Grundrechte, Gewaltenteilung“¹⁶⁹ als zentrale Prinzipien. Das europäische Gemeinwesen als gemeinsamer „Rechtsraum“ (Hallstein) ist demnach „Schöpfung des Rechts, Rechtsquelle und Rechtsordnung“ zugleich.¹⁷⁰

Dass sich die Union inzwischen durchaus auch selbst dezidiert als „Rechtsgemeinschaft“ bzw. noch spezifischer als „Grundrechtsgemeinschaft“ begreift und auch nach außen präsentiert, ist spätestens seit der feierlichen Proklamation der Grundrechtecharta der Union in Nizza im Dezember 2000 offenkundig.¹⁷¹ Der Europäische Rat von Köln, auf dem im Juni 1999 die Ausarbeitung der Grundrechtecharta beschlossen worden war, hat in diesem Zusammenhang nachdrücklich unterstrichen, dass die „Wahrung der Grundrechte [...] ein Gründungsprinzip der Europäischen Union und unerlässliche Voraussetzung für ihre Legitimität [ist]“. Eine eigene EU-Grundrechtecharta sei erforderlich, „um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern“.¹⁷² Wenn an dieser hier exemplarisch angeführten Stelle explizit die Wahrung der Grundrechte als „unerlässliche Voraussetzung“ für die Legitimität der Union betrachtet wird, die Zuschreibung von Legitimität – anders als in dem oben hergeleiteten Sicherheits- und Performanzleitbild – also gerade über den Verweis auf liberal-rechtsstaatliche Prinzipien erfolgt, dann sollte dies nicht zuletzt auch mit Blick auf den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ und die bislang entstandenen Kooperationsformen im Bereich der Inneren Sicherheit von maßgeblicher Bedeutung sein. Denn angesichts der Tatsache, dass gerade Maßnahmen auf dem Gebiet der

¹⁶⁹ Pernice (2001a: 3).

¹⁷⁰ Ebd.: 5, 14.

¹⁷¹ Dazu ausführlich Bogdandy (2002). Obwohl die Grundrechte in den ursprünglichen Gründungsverträgen der Gemeinschaft keine Erwähnung fanden, haben sie im Laufe der Zeit eine immer prominentere Rolle auf europäischer Ebene gespielt. Dabei kommt nicht zuletzt der Rechtsprechung des EuGH eine erhebliche Rolle zu, der (zunächst) in Abwesenheit eines eigenen unionalen Grundrechtekatalogs die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten als Referenzmaßstäbe in seiner grundrechtsbezogenen Rechtsprechung herangezogen hat. Vgl. u.a. Hobe (2006); Stone Sweet (2005); Streinz (2005); Craig/de Búrca (2003); Cassese et al. (1991).

¹⁷² Europäischer Rat von Köln (Juni 1999), Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

Innenen Sicherheit durchaus direkte Auswirkungen auf die Grundrechte der Unionsbürger entfalten können, erscheint die Frage nach der Relevanz eines grundsätzlichen Leitbildes, in dem die Union als freiheitlich-rechtsstaatliche Wertegemeinschaft definiert wird, besonders berechtigt.

Nach einem solchen Leitbild müssten prinzipiell all die oben angesprochenen Normen des freiheitlichen Rechtsstaats gerade im Bereich der Inneren Sicherheit auch auf EU-Ebene greifen und einen verbindlichen Handlungsmaßstab zum Schutz der individuellen Freiheit des Bürgers darstellen. Wenn die Union dieses Legitimität stiftende liberal-rechtsstaatliche Selbstverständnis und Selbstbekenntnis ernst nimmt, sollte dies folglich bedeuten, dass Aspekte wie eine angemessene parlamentarische und rechtliche Kontrolle der getroffenen Entscheidungen, die Gewährleistung der Rechenschaftspflicht der Akteure gegenüber den Bürgern sowie Vorkehrungen zur Wahrung der Grundrechte, um ungerechte oder willkürliche Behandlungen zu vermeiden, offiziell als erstrebenswerte, handlungsleitende Grundsätze dargestellt werden, die es im Bereich des EU-Politikfelds Innere Sicherheit aus Gründen der Legitimität zu verankern gilt. Es ist daher im empirischen Teil zu prüfen, inwiefern auf Ebene der Union tatsächlich ein solches liberal-rechtsstaatliches Handlungsleitbild für den Bereich der Inneren Sicherheit entwickelt wurde oder wird.

Die in diesem spezifischen Kontext theoretisch denkbaren auf die Union bezogenen liberal-rechtsstaatlichen Leitvorstellungen sind dabei genau wie im Falle des oben entwickelten Sicherheits- und Performanzleitbildes ebenfalls prinzipiell sowohl an supranationale als auch an intergouvernementale Ideen anschlussfähig. Was etwa die Frage einer „angemessenen“ parlamentarischen Kontrolle anbelangt, könnten Anhänger intergouvernemental-souveränitätsorientierter Leitideen im Einklang mit liberal-rechtsstaatlichen Grundprinzipien argumentieren, dass insbesondere die Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente mit Blick auf das Handeln der EU im Bereich Inneres und Justiz ausgebaut werden müssen, da nach einer solchen europapolitischen Grundausrichtung allein der Nationalstaat nach wie vor die primäre Quelle der Legitimität darstellt. Aus einer supranational-föderalen Perspektive erschiene dagegen vor allem eine Stärkung der Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments angebracht, da nach dieser Sichtweise die Unionsbürger und nicht die Nationalstaaten als zentrale Legitimationsquelle verstanden werden.

Ähnliches gilt für die Frage der rechtlichen Kontrolle und des Grundrechtsschutzes: In einem intergouvernementalen Grundverständnis müssten die nationalen Gerichte die zentralen rechtlichen Kontrollinstanzen sein bzw. als solche gestärkt werden, während nach einem supranational-föderalen Grundverständnis vor allem der EuGH die Rolle eines Hüters der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit auf europäischer Ebene im Feld der Inneren Sicherheit übernehmen würde.

Für die Konstruktion eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes ist aber vor allem entscheidend, dass liberal-rechtsstaatliche Prinzipien überhaupt – ob nun aus einer supranationalen oder aus einer intergouvernementalen Perspektive – mit Blick auf das EU-Politikfeld Innere Sicherheit als Legitimität verbürgende Normen thematisiert und eingefordert werden. Genau wie im Falle des Sicherheits- und Performanzleitbildes kann die Differenzierung zwischen intergouvernemental versus supranational jedoch in einem heuristischen Sinne hilfreich sein, um unterschiedliche institutionelle Leitideen innerhalb des liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes zu klassifizieren.

Zusammenfassung: Kernelemente des liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes - Die EU als demokratische (Grund-)Rechtsgemeinschaft

In dem hier umrissenen liberal-rechtsstaatlichen Leitbild ist die Wahrung der individuellen Freiheit des Bürgers das oberste öffentliche Gut, das es zu realisieren gilt. Die Europäische Union wird in dieser Zielperspektive als eine Wertegemeinschaft verstanden, für die die Prinzipien des liberalen Rechtsstaats konstitutiv sind und einen eigenständigen Legitimitätsstandard bilden. Das heißt, dass hinsichtlich der Zuschreibung von Legitimität an die Union und der Realisierung der Zieldimension der individuellen Freiheit Grundsätze wie die Gewährleistung demokratischer Mitgestaltungs- und Kontrollstrukturen (insbesondere in Gestalt parlamentarisch-repräsentativer Verfahren), der Schutz der rechtsverbindlich fixierten freiheitlichen Grundrechte der Bürger durch entsprechende „verfassungsrechtliche“ Vorkehrungen (vor allem durch Strukturen einer richterlichen Kontrolle) sowie der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, der sich etwa in dem Recht des Bürgers auf individuelle Klagemöglichkeiten auch *gegen* hoheitliche Maßnahmen ausdrückt, hervorgehobene Bedeutung besitzen.

Grundrechte wie die Gewährleistung eines fairen Strafverfahrens, die Unschuldsvermutung oder das Rückwirkungsverbot reflektieren dabei im strafrechtlichen Bereich das Ziel, den persönlichen Freiheitsraum des Bürgers gegenüber unverhältnismäßigen und unrechtmäßigen Eingriffen des Staates (bzw. hier: der Union) zu schützen.

Anders als bei dem primär outputorientierten Sicherheits- und Performanzleitbild wird bei einem solchen liberal-rechtsstaatlichen Leitbild somit stärker auf eine prozedural-strukturelle Dimension von Legitimität abgestellt. Dies ist jedoch nicht in einem rein formellen Sinne von Rechtsstaatlichkeit zu verstehen. Gerade die Legitimität stiftende Rolle von Grundrechten besitzt eine materielle Dimension, die für ein politisches Gemeinwesen wie die Union konstitutiven Charakter besitzt. Der Begriff der „Rechts-“, bzw. „Grundrechtsgemeinschaft“ impliziert insofern sowohl einen formellen als auch einen materiellen Gedanken von Rechtsstaatlichkeit. Kommunitäre Legitimität im Sinne eines gemeinsamen verbindenden Selbstver-

ständnisses wird über die argumentative Bezugnahme auf gemeinsame liberal-rechtsstaatliche Grundwerte konstruiert.

Die Argumentation zugunsten von liberal-rechtsstaatlichen Normen und ihrer konkreten institutionellen und prozeduralen Ausgestaltung im Rahmen der Union ist dabei – analog zum oben diskutierten Sicherheits- und Performanzleitbild – prinzipiell sowohl aus einer intergouvernementalen als auch aus einer supranationalen Perspektive möglich.

2.4. Hypothesen und theoretische Annahmen

2.4.1. Welche Implikationen kann das liberal-rechtsstaatliche Leitbild besitzen?

Im Hinblick auf die mögliche Relevanz eines grundsätzlichen liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes soll im Folgenden zunächst auf den diesbezüglich relevanten Ansatz von Rittberger/Schimmelfennig zur „Konstitutionalisierung“ der EU eingegangen werden.¹⁷³ Nach Rittberger and Schimmelfennig kann das in Art. 6 EUV formulierte liberal-rechtsstaatliche Gemeinschaftsethos der Union prinzipiell normativen Druck auf solche Gemeinschaftsmitglieder ausüben, die sich einer weiteren Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen im Rahmen der Union entgegenstellen. Warum? In einem früheren Aufsatz über die Auswirkungen liberaler Normen für den Prozess der EU-Erweiterung hat Schimmelfennig die Rolle des unionalen Gemeinschaftsethos als Legitimitätsstandard folgendermaßen beschrieben:

All polities have institutionalized a standard of political legitimacy that is based on the collective identity, the ideology, and the constitutive values and norms of the political community. The standard of legitimacy defines who belongs to the polity as well as the rights and duties of its members. It distinguishes rightful and improper ways of acquiring, transferring, and exercising political power, and it determines which political purposes and programs are desirable and permissible. In doing so, the standard allocates different degrees of legitimacy to the actors' political aspirations, preferences and behaviors.¹⁷⁴

In der Union ist jeder Mitgliedstaat nach Art. 6 EUV diesen Kernprinzipien des liberalen Rechtsstaats verpflichtet. In einer Gemeinschaftsumwelt, die sich – wie im Falle der Europäischen Union – durch eine besonders hohe Interaktionsdichte auszeichnet, sind Gemeinschaftsakteure nach Rittberger/Schimmelfennig gezwungen, sich in ihren Argumentationen an einem solchen gemeinsamen Ethos zu orientieren, um ihre Glaubwürdigkeit und ihr Image

¹⁷³ Rittberger und Schimmelfennig (2006a: 16 ff.) verstehen unter „Konstitutionalisierung“ der EU in erster Linie den Prozess der Parlamentarisierung sowie die Institutionalisierung von Grundrechten auf Ebene der Union. Damit ist der Konstitutionalisierungsbegriff bewusst sehr eng gewählt und bezieht sich auf die Herausbildung einiger zentraler rechtsstaatlicher (konstitutioneller) Strukturen. Vgl. zu anderen, umfassenderen Lesarten von „Konstitutionalisierung“ im Kontext der EU hingegen Wessels (2003) sowie die gute Überblicksdarstellung bei Scholl (2006: 43 ff.). Grundlegend: Weiler (1999); Weiler/Wind (2003).

¹⁷⁴ Schimmelfennig (2001: 63).

nicht durch einen potentiellen „blaming and shaming“-Prozess zu gefährden.¹⁷⁵ „Gemeinschaftsakteure müssen argumentieren. Ihr Handeln steht unter Legitimierungszwang.“¹⁷⁶ Aus diesem Grunde sind Prozesse der rhetorischen Selbstverstrickung recht wahrscheinlich, denn die hohe Interaktionsdichte und gegenseitige Beobachtung der Akteure sorgt dafür, „dass das Gemeinschaftsethos durch ‚weiche‘, informelle Mechanismen (wie z.B. durch sozialen Druck oder Anprangerung) durchgesetzt werden kann“.¹⁷⁷ Eine rein opportunistische Verwendung von Argumenten ist jedenfalls hinsichtlich der längerfristigen Glaubwürdigkeit eines Akteurs nicht ungefährlich. Man kann daher von einem gewissen normativen Legitimierungsdruck sprechen, der von dem liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos der Union ausgeht und die Akteure in ihrer prinzipiellen Argumentationsfreiheit gewissermaßen eingeschränkt oder konditioniert (jedoch nicht determiniert). In Anlehnung an die Überlegungen von Rittberger/Schimmelfennig lassen sich dabei nun verschiedene Arten von Argumentationsmustern identifizieren, die den normativen Druck durch das liberal-rechtsstaatliche Gemeinschaftsethos erhöhen. Rittberger/Schimmelfennig unterscheiden an dieser Stelle mit „Salienz“, „interner“ und „externer Kohärenz“ ursprünglich verschiedene „Kontextbedingungen“, unter denen das Gemeinschaftsethos von Akteuren durch strategisches Handeln besonders wirksam instrumentalisiert werden kann, um Druck auf „Konstitutionalisierungsgegner“ aufzubauen und diese zu argumentativen Zugeständnissen und Selbstbindungen zu bewegen. Diese Kontextbedingungen werden hier im Sinne Bürgins (2006) als Argumentationskategorien verstanden.¹⁷⁸ In dieser Arbeit geht es dabei vor allem um eine Verwendung dieser Konzepte zur analytisch-empirischen Erfassung von argumentativen Strukturen. Bei Rittberger/Schimmelfennig steht stärker der Gedanke des strategischen, rhetorischen Handelns unter dem Gesichtspunkt von angestrebten Kausalitätsaussagen im Vordergrund: Rittberger/Schimmelfennig gehen hierbei im Sinne einer postulierten rationalistischen Handlungslogik davon aus, dass Akteure „in der internationalen Politik exogene Präferenzen besitzen und strategisch handeln, um Politikergebnisse zu erzielen, die ihren Nutzen maximieren“. Dies bedeute „erstens, dass die politischen Präferenzen der Akteure nicht durch kollektive Identitäten, Werte und Normen geprägt werden, die auf internationaler Ebene institutionalisiert sind. [...] Zweitens folgen die Akteure in ihrem Handeln einer ‚Logik der Konsequenzialität‘ (und nicht der ‚Angemessenheit‘)“.¹⁷⁹ In dieser Verabsolutierung eines rein konsequenzialistischen Akteursmodells liegt jedoch eine gewisse theoretische Inkonsistenz des Ansatzes, da ein sol-

¹⁷⁵ Mit Blick auf das gemeinsame Ethos und die Annahme einer hohen Interaktionsdichte als Kennzeichen einer politischen Gemeinschaftsumwelt beziehen sich Rittberger/Schimmelfennig explizit auf das oben erwähnte Konzept einer „pluralistic security community“, wie es von Deutsch et al. (1957) entwickelt wurde. Vgl. Rittberger/Schimmelfennig (2006a: 25) sowie oben (Anm. 145).

¹⁷⁶ Rittberger/Schimmelfennig (2006a: 26).

¹⁷⁷ Ebd.: 26.

¹⁷⁸ Vgl. Bürgin (2006: 167 ff.).

¹⁷⁹ Rittberger/Schimmelfennig (2006a: 25).

ches Akteursmodell der letztlich ebenso formulierten Annahme einer Präferenzbeeinflussung durch die Werte des Gemeinschaftsethos widerspricht. Um strategisch nutzbar zu sein, muss der normative Legitimitätsstandard nämlich zuvor allgemein als angemessener Orientierungsmaßstab anerkannt und internalisiert sein – nur dadurch erklärt sich ja seine potentiell druckausübende Wirkung. Entscheidend ist daher nach den Annahmen der vorliegenden Arbeit, ob mit den verwendeten Argumenten – seien sie nun aus einer Logik des Konsequentialismus oder einer Logik der Angemessenheit motiviert – eine bestimmte Argumentationsstruktur im Einklang mit den Normen des Gemeinschaftsethos geschaffen wird, die für das Handeln der Akteure dann von konditionierender Bedeutung sein dürfte.

Von hervorgehobener Relevanz sind dabei zunächst so genannte *Salienzargumente*. Solche Argumente nehmen in direkter Weise Bezug auf den Legitimitätsstandard des Gemeinschaftsethos, indem sie eine perzipierte Legitimitätslücke, d.h. eine wahrgenommene Diskrepanz zwischen einem defizitären Ist- und einem gewünschten Sollzustand, thematisieren. Diese Legitimitätslücke kommt im Sinne solcher Salienzargumente danach durch eine Übertragung von Kompetenzen auf die EU-Ebene zustande, während ein zufrieden stellender institutioneller Rahmen etwa für die effektive Ausübung demokratischer und richterlicher Kontrolle bislang nicht existiert und somit zentrale liberal-rechtsstaatliche Prinzipien unterwandert werden.¹⁸⁰

Salienzargumente mit Blick auf den RFSR würden somit die derzeitige Kooperationsform bzw. weitere Kompetenzübertragungen im Bereich Inneres und Justiz gemessen an den bislang vorhandenen demokratischen und rechtlichen Kontrollmöglichkeiten als undemokratisch, intransparent oder im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte als nicht ausreichend kontrollierbar darstellen. Um das Legitimitätsdefizit auszugleichen, bieten sich verschiedene Legitimitätsstrategien an, die sich – wie oben erläutert – grob nach intergouvernementalen oder supranational-föderalen Leitideen unterscheiden lassen.¹⁸¹ Unabhängig davon, ob supranational oder intergouvernemental orientiert, steht bei solchen Salienzargumenten nicht der Gedanke einer möglichst großen Output-Performance durch gesteigerte Effizienz und Handlungsfähigkeit im Vordergrund, sondern eher eine prozedural-normative Legitimitätskonzeption: Hierbei wird Legitimität über die Gewährleistung der zentralen liberal-rechtsstaatlichen Prinzipien in Gestalt von demokratischer und richterlicher Kontrolle, rule of law und dem effektiven Schutz der Grundrechte der Bürger definiert. Dies sind eben jene Prinzipien, die das Gemeinschaftsethos der Union, ihre kollektive Identität ausmachen. Daher besitzen Argumente, die sich auf den liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard des Gemeinschaftsethos stützen, eine hohe Legitimität und Glaubwürdigkeit. Akteure, die gegen eine Stärkung

¹⁸⁰ Ebd.: 28. Vgl. zu ähnlichen Überlegungen bereits Rittberger (2003; 2004; 2005).

¹⁸¹ Vgl. Jachtenfuchs (2002). Das Argument einer Stärkung supranationaler Kontrollmöglichkeiten ist im Vergleich zu der intergouvernementalen Legitimationsstrategie jedoch tendenziell kohärenter, da sich das beklagte Legitimitäts- und Kontrolldefizit meist auf die supranationale und weniger auf die nationale Ebene bezieht.

liberal-rechtsstaatlicher Normen sind, sind vor dem Hintergrund des Gemeinschaftsethos gezwungen, ihre Position argumentativ zu rechtfertigen. Aufgrund eines in solchen Situationen entstehenden Spannungszustands ist nach Rittberger/Schimmelfennig zu erwarten, dass sich Akteure dem normativen Druck beugen und ihre Haltung im Sinne der Konstitutionalisierungsbefürworter (zumindest rhetorisch) anpassen, um nicht als „undemokratisch“ gebrandmarkt zu werden.¹⁸² Je mehr solche Salienzargumente von einer großen Bandbreite an Akteuren – insbesondere von den Hauptentscheidungsträgern – verwendet werden, desto höher wird der normative Druck und auch die Wahrscheinlichkeit für tatsächliche „Konstitutionalisierungsschritte“ im Sinne von Rittberger/Schimmelfennig erhöht sich.

Gleichzeitig wird durch jeden vorangegangenen Konstitutionalisierungsschritt der Legitimitätsstandard des liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes und damit die Möglichkeiten für die Erzeugung weiteren normativen Drucks gestärkt. Dies ist nichts anderes als eine gewisse Form von historischer Pfadabhängigkeit,¹⁸³ da bereits erfolgte Konstitutionalisierungsschritte innerhalb des EU-Systems als „argumentative Ressource“ für weitere Konstitutionalisierungsschritte genutzt werden können. Rittberger/Schimmelfennig bezeichnen solche Argumente, bei denen eine Position dadurch gerechtfertigt wird, dass sie als logische Folge aus der bisherigen konstitutionellen Entwicklung des EU Systems erscheint, auch als Argumente „interner Kohärenz“.¹⁸⁴ Je mehr solcher „Präzedenzfälle“ Konstitutionalisierungsbefürwortern als argumentative Ressource zur Verfügung stehen (sei es in Gestalt von bereits existierenden vertraglichen Regelungen, gemeinsamen Deklarationen von Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen oder bestimmten informellen Praktiken), desto mehr stabilisiert und verstärkt sich nach den Erwartungen von Rittberger/Schimmelfennig über die Zeit hinweg auch der Prozess der Konstitutionalisierung im Sinne einer Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen. In dieser Arbeit wird dieses Verständnis erweitert, indem sich „interne Kohärenz“ prinzipiell auf vorangegangene, gleichgerichtete liberal-rechtsstaatlichen Argumentationen bezieht. Es geht hier somit um die für eine Analyse argumentativer Strukturen ganz entscheidende Frage, ob sich im Laufe der Zeit gewisse argumentative Pfade entwickeln, die sich verfestigen und verbreitern und damit die weiteren Argumentations- und Handlungsspielräume der Akteure konditi-

¹⁸² In einer früheren Version ihres Ansatzes erklären Rittberger/Schimmelfennig (2005: 9) dieses zu erwartende Akteursverhalten über den aus der Psychologie stammenden Begriff der „kognitiven Dissonanz“: „Cognitive Dissonance is a mental state which is stipulated to arise when a person holds two or more cognitions that are inconsistent with one another. [...] The basic liberal-constitutional norms [...] can be considered as so fundamental that ‚belief change‘ is an unlikely option to resolve the mental tension between ‚what is‘ – i.e. the looming threat that further integration undermines human rights standards and curbs domestic parliamentary powers – and ‚what ought to be‘ – i.e. the maintenance of those basic liberal-democratic constitutional standards at the domestic level. Consequently, to reduce the dissonance between ought and is, we expect political actors to alter their behaviour so as to ensure that basic standards are upheld [...]”

¹⁸³ Vgl. zum Konzept der Pfadabhängigkeit insbesondere Pierson (1996; 1998; 2000; 2005); Stone Sweet/Sandholtz (1997).

¹⁸⁴ Rittberger/Schimmelfennig (2006a: 29).

onieren.¹⁸⁵ Besonders wichtig für solche argumentativen Pfade sind dabei freilich herausragende, öffentliche Erklärungen und *Selbstverpflichtungen* – etwa in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, offiziellen Programm- und Strategiepapieren oder auch, wie oben bereits erwähnt, in Gestalt der primärrechtlichen Vertragsvorgaben selbst.¹⁸⁶

Während sich Argumente „interner Kohärenz“ somit auf bereits institutionalisierte Normen bzw. vorangegangene, gleichgerichtete Argumentationen innerhalb des EU-Systems beziehen, nehmen Argumente „externer“ Kohärenz auf internationale Normen außerhalb des eigentlichen EU-Systems Bezug. So können Konstitutionalisierungsbefürworter etwa im Menschenrechtsbereich auf die bereits sehr stark institutionalisierten Menschenrechtsregime des Europarats rekurrieren, um die Legitimität der eigenen Argumente zugunsten einer Stärkung von Menschenrechtsnormen auf EU-Ebene zu erhöhen und normativen Druck auszuüben.¹⁸⁷

Eine weitere Kontextbedingung darf in ihrer Bedeutung schließlich nicht unterschätzt werden: die Bedingung der Öffentlichkeit.¹⁸⁸ Man kann erwarten, dass Akteure im „Lichte der Öffentlichkeit“ stärker gezwungen sind, ihre Positionen argumentativ zu rechtfertigen und nicht gegen den liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard zu verstoßen, als dies hinter verschlossenen Türen der Fall wäre. Das heißt letztlich: Je öffentlicher die jeweilige politische Arena ist, desto größer ist das normative Druckpotential des Gemeinschaftsethos. Damit steigt die Erfolgsaussicht für solche Akteure, die sich im Sinne des liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes für eine weitere Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen im Rahmen der Union aussprechen. Man kann insofern auch annehmen, dass öffentliche Argumentationen für die Glaubwürdigkeit besonders wichtig sind.

Als erste grundlegende Annahme bleibt festzuhalten: Von dem Legitimitätsstandard des liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes kann ein gewisser normativer Druck ausgehen, der sich mit der Etablierung bestimmter Argumentationsmuster (vor allem: Salienz, interne Kohärenz, externe Kohärenz) sowie der Bedingung der Öffentlichkeit erhöht.

¹⁸⁵ Gerade bei diesem Konzept der internen Kohärenz zeigt sich die besondere Nähe zur Perspektive des historischen Institutionalismus und dem in dieser Theorierichtung zentralen Gedanken der Pfadabhängigkeit (vgl. Anm.56).

¹⁸⁶ Vgl. auch Seidendorf (2006: 114).

¹⁸⁷ Vgl. Rittberger/Schimmelfennig (2006a: 29). Während die externe Kohärenz für den Menschenrechtsbereich bereits sehr hoch ist, fällt sie für die Parlamentarisierungsnorm eher schwach aus, da es in anderen internationalen Organisationen keine parlamentarische Versammlung gibt, die über mehr Rechte als das Europäische Parlament verfügt. Eng verwandt mit Argumenten externer Kohärenz sind so genannte Resonanzargumente (vgl. Rittberger/Schimmelfennig 2005: 15). Bei solchen Argumenten wird als legitimitätssteigernde Begründung für die Stärkung konstitutioneller Normen auf EU-Ebene die Analogie von bereits vorhandenen entsprechenden Strukturen auf nationaler Ebene betont. Die Legitimität solcher Argumente erhöht sich demnach in dem Maße, „the more strongly a constitutional decision resonates with domestically held and institutionalized norms about human rights and the role of parliaments“ (ebd.).

¹⁸⁸ Vgl. Rittberger/Schimmelfennig (2006a: 29).

2.4.2. Der Zusammenhang zwischen Sicherheits- und Performanzorientierung und liberal-rechtsstaatlichen Normen – angenommene Mechanismen

Wie im einleitenden Kapitel bereits angedeutet ist der mögliche direkte Zusammenhang zwischen Sicherheits- und Performanzorientierung und einer möglichen zunehmenden Relevanz des liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes bislang nicht eingehend untersucht worden.¹⁸⁹ Es stellt sich insbesondere die Frage, inwiefern eventuell *gerade* eine zunehmende Versicherheitlichung und Effizienzorientierung zu einer Beschleunigung der Herausbildung einer „constitutional superstructure“¹⁹⁰ im Sinne einer zunehmenden Relevanz liberal-rechtsstaatlicher Normen in diesem besonders grundrechtrelevanten Politikbereich führen kann. Der hier vorgeschlagene Ansatz verknüpft dabei einige grundlegende theoretische Erwägungen von Eder/Trenz auf der einen Seite mit dem Ansatz von Rittberger/Schimmelfennig auf der anderen Seite.¹⁹¹ Das Ergebnis lässt sich insgesamt in ein neo-funktionalistisches Theoriemodell einbetten.¹⁹²

2.4.2.1. Sicherheit, Performanz und liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung?

Geht man von der Relevanz der beiden oben beschriebenen grundlegenden Leitbilder aus, so stehen sich zwei Legitimitätsstandards gegenüber – ein ergebnisinduzierter, auf die effiziente und effektive Sicherheitsgewährleistung ausgerichteter Legitimitätsstandard einerseits und ein liberal-rechtsstaatlicher Legitimitätsstandard andererseits. Der potentielle Spannungszustand, der von einem solchen doppelten Legitimitätsstandard ausgehen kann, ist entscheidend für den angenommenen Zusammenhang zwischen Sicherheits- und Performanzorientierung und liberal-rechtsstaatlichen Normen.

Was ist damit im Einzelnen gemeint? Wie oben ausgeführt, können Sicherheit und Effizienz/Effektivität starke legitimierende Normen sein. Man kann annehmen, dass durch öffentlich formulierte Zielvorgaben und eine beständige Selbstverpflichtung und -ermahnung zu mehr Sicherheit und Effizienz/Effektivität im Laufe der Zeit tatsächliche Erwartungen hinsichtlich der Fähigkeiten der Union zur Bewältigung der identifizierten Probleme geschürt werden. Ein solchermaßen hervorgehobener ergebnisinduzierter Legitimitätsstandard kann durchaus konkreten Druck erzeugen. Denn die eigene Glaubwürdigkeit leidet und damit, zumindest potentiell, auch die Zustimmung und diffuse Unterstützung der Bürger, wenn eine zu

¹⁸⁹ Siehe ansatzweise zu Sicherheitsfokussierung und entsprechenden zivilgesellschaftlichen Gegenbewegungen: Trenz (2002: 78 ff.) sowie Eder/Trenz (2003: 120 ff.).

¹⁹⁰ Ebd.

¹⁹¹ Vgl. Eder/Trenz (2003; 2004).

¹⁹² Auf eine eingehende Darstellung der neo-funktionalistischen Theorieschule und ihrer integrationstheoretischen Entwicklung wird an dieser Stelle verzichtet. Vgl. für gute entsprechende Überblicke u.a.: Faber (2005); Rosamond (2000); Giering (1997). Im weiteren Verlauf wird deutlich, dass vor allem das für den Neo-Funktionalismus zentrale Konzept des „spill-overs“, nach dem Integrationsschritte in einem begrenzten Feld zuweilen quasi-automatisch auf andere Felder ausstrahlen oder überspringen, von einiger Relevanz ist.

große Diskrepanz zwischen einer Sicherheits- und Performanzrhetorik auf der einen Seite und der *de-facto* häufig defizitären Kooperations- und Umsetzungsbereitschaft bzw. den begrenzten strukturellen Möglichkeiten der Kooperation im EU-Politikfeld Innere Sicherheit auf der anderen Seite besteht. Dass in der politischen Praxis zuweilen durchaus erhebliche faktische Handlungs- und Umsetzungsdefizite zu konstatieren sind, liegt insbesondere an den institutionellen Gegebenheiten in diesem Politikfeld. Der Zwang zur Einstimmigkeit im Rat und die mangelnde institutionelle Implementationskontrolle¹⁹³ erschweren nämlich nicht selten eine zügige Annahme und Umsetzung gemeinsamer Entscheidungen, und auch bei der operativen Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatliche Behörden ergeben sich häufig Schwierigkeiten aufgrund nationaler Souveränitätsreflexe.

Wenn durch eine starke argumentative Sicherheits- und Performanzorientierung somit letztlich eine gewisse „capability-expectations gap“¹⁹⁴ erzeugt wird, dann handelt es sich nach den Annahmen der vorliegenden Arbeit hier im Grunde auch um eine gewisse Form von argumentativer Selbstverstrickung: Hier ist es jedoch nicht eine wahrgenommene normativ-prozedurale Legitimitätslücke (Salienz) wie bei dem Ansatz von Rittberger/Schimmelfennig, die Druck erzeugt, sondern eine ergebnisinduzierte Legitimitätslücke zwischen einem formulierten „Soll“ an Performanz einerseits und dem tatsächlichen Ist-Zustand der Kooperation. Der auf den sicherheitspolitischen Output bezogene ergebnisinduzierte Legitimitätsstandard wird verletzt und setzt die Akteure, wollen diese ihre Glaubwürdigkeit gegenüber den Bürgern nicht verlieren, unter Druck. Man läuft also Gefahr, das erhebliche Legitimationspotenzial des Großprojekts eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ leichtfertig zu verspielen, denn „eine anhaltende Symbolik lässt Erwartungen entstehen, die irgendwann befriedigt werden müssen“¹⁹⁵. Eben darin liege, so Trenz zutreffend, die „strukturierende Wirkung kommunikativer symbolischer Auseinandersetzungen [...]“.¹⁹⁶

Angesichts der institutionellen Rahmenbedingungen und Pfadabhängigkeiten der bislang intergouvernemental strukturierten Dritten Säule stehen die Akteure im EU-Politikfeld Innere Sicherheit somit vor dem Problem, den formulierten Zielen und dem Wunsch nach „konkreten Ergebnissen“ häufig kaum gerecht zu werden. Da echte Souveränitätstransfers und positive Integrationsschritte in diesem Bereich nur ungern vollzogen werden, wird stark auf die autonomieschonenden Ideen der gegenseitigen Anerkennung und der horizontalen operativen Kooperation (insbesondere im Bereich des Datenaustauschs) gesetzt.¹⁹⁷ Der Handlungsdruck aufgrund einer wahrgenommenen ergebnisinduzierten „Diskrepanz“ kann jedoch auch so

¹⁹³ Ein Vertragsverletzungsverfahren ist im Bereich der PJZS nach derzeitiger Vertragslage nicht möglich.

¹⁹⁴ Vgl. zu diesem ursprünglich mit Blick auf die GASP diskutierten Konzept Hill (1993).

¹⁹⁵ Trenz (2002: 64).

¹⁹⁶ Ebd.

¹⁹⁷ Vgl. Lavenex/Wagner (2005); Wagner (2008); Balzacq (2008).

stark werden, dass irgendwann „echte“ Souveränitätstransfers (etwa durch die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen oder verbindlicherer Rechtsinstrumente) notwendig erscheinen. Externe Schocks – wie die Erfahrung von Terroranschlägen – wirken, so lässt sich vermuten, gerade was das Handlungsziel einer effizienten Sicherheitsgewährleistung angeht, als zusätzlicher Katalysator und Impulsgeber.¹⁹⁸ Bei einer gesteigerten Sicherheits- und Performanzorientierung wächst somit tendenziell der Druck, den selbst projizierten Erwartungen auch gerecht zu werden.

Wann immer es jedoch zu einer solchen gesteigerten Sicherheits- und Performanzorientierung kommt und entsprechende Maßnahmen zur Erfüllung des diesbezüglichen ergebnisinduzierten Legitimitätsstandards eingefordert oder tatsächlich vorangetrieben werden, kommt es auch quasi-automatisch zu einem Spannungszustand mit dem grundsätzlichen liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard des Gemeinschaftsethos der Union. Die Befürchtung, dass Sicherheits- und Effizienzgewinne auf Kosten liberal-rechtsstaatlicher Normen erfolgen könnten, macht es daher sehr wahrscheinlich, dass entsprechende liberal-rechtsstaatliche Argumente hervorgebracht werden, um die gesteigerte Sicherheits- und Performanzfokussierung gewissermaßen auszugleichen und ein entsprechendes Gegengewicht zu etablieren. Wenn diese Argumente nun von einer breiten Zahl von Akteuren öffentlich vertreten werden und diese dabei auf ein hohes Maß an Salienz sowie interner und externer Kohärenz verweisen können, dann wächst auch – so ist anzunehmen – der normative, liberal-rechtsstaatliche Gegendruck beträchtlich.

Daher kann man durchaus vermuten, dass angesichts eines grundsätzlichen, von allen Gemeinschaftsmitgliedern geteilten liberal-rechtsstaatlichen Ethos' eine gesteigerte Sicherheits- und Performanzorientierung zu einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung führen kann, die wiederum – aufgrund der dann zu erwartenden entsprechenden Argumente – den normativen Druck durch den liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard erhöht. Denn jede neue Argumentation und Selbstverpflichtung im Sinne des liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandards verstärkt die diesbezügliche „interne Kohärenz“ und verbreitert somit einen liberal-rechtsstaatlichen Pfad. Es erscheint daher prinzipiell möglich, dass die Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen gerade durch eine gesteigerte Sicherheits- und Performanzorientierung angestoßen und beschleunigt werden kann.¹⁹⁹

In eine ähnliche Richtung, wenn auch mit einer anderen theoretischen Schwerpunktsetzung (nämlich bezogen auf die Funktion einer kritischen transnationalen Öffentlichkeit) haben Eder/Trenz mit Blick auf eine vermeintliche Sicherheitsideologie exekutiver Akteure im Rahmen einer Neuen Staatsräson argumentiert:

¹⁹⁸ Vgl. Knelangen (2006).

¹⁹⁹ Vgl. insofern auch Schraad (2007: 17 ff.).

The new security ideology, which is used by governmental power to legitimate itself before a national electorate, might result in many small Pyrrhic victories which are gained at the cost of succumbing to the logic of public discourse, thus, reintroducing its normative principles into public debate and reopening the game of power and legitimacy.²⁰⁰

Eder/Trenz gehen dabei von der als normativem Korrektiv wirkenden Kraft einer kritischen „liberalen Öffentlichkeit“²⁰¹ aus, die insbesondere durch entsprechende medial transportierte offensive „Gegenkampagnen“ (etwa durch Bürgerrechtsbewegungen und entsprechende NGOs) einen normativen Druck auf die Sicherheitsakteure ausübt und die Logik einer sicherheitsfokussierten Neuen Staatsräson durchbrechen kann. Trenz bezeichnet diesen Mechanismus einer öffentlichen Anprangerung demokratischer Defizite durch eine kritische Zivilgesellschaft und die daraus erzwungenen demokratischen Anpassungsprozesse auch als „demokratischen Funktionalismus“. Die zentrale These lautet, „dass gerade durch die Anprangerung dieser Defizite der Kommunikations- und Aushandlungsprozess im europäischen Rahmen in Gang gehalten und damit der Ruf nach Demokratie beständig erneuert wird“.²⁰²

Die Berührungspunkte und direkten Überschneidungen mit dem letztlich ebenfalls neofunktionalistisch geprägten Konstitutionalisierungsansatz von Rittberger/Schimmelfennig und dem Gedanken der Salienz werden an diesem Punkt sehr deutlich sichtbar.²⁰³ Entscheidend ist jedoch nach der in der hier vorliegenden Arbeit vorgeschlagenen theoretischen Perspektive, die die beiden Ansätze verbindet, weniger die konkrete empirische Analyse öffentlicher issue-spezifischer Gegenmobilisierungen durch Akteure der Zivilgesellschaft. Vielmehr ist für die empirische Untersuchung von zentraler Bedeutung, inwiefern es im Hinblick auf den offiziellen EU-Diskurs tatsächlich zu einer argumentativen Selbstverstrickung auch hinsichtlich der Relevanz und möglichen Institutionalisierung von liberal-rechtsstaatlichen Normen im Politikfeld Innere Sicherheit kommt. Wie im Falle der Sicherheits- und Performanzorientierung kommt es auch bei der Frage nach den liberal-rechtsstaatlichen Normen auf die *argumentative Struktur* an, die sich im Laufe der Zeit etabliert und entsprechende „constraints“ und „opportunities“ impliziert. Der Ansatz von Eder/Trenz kann an dieser Stelle somit sinnvoll mit Überlegungen in Anlehnung an Rittberger/Schimmelfennig verknüpft und entsprechend verfeinert bzw. ergänzt werden. Die strukturelle Rolle der Öffentlichkeit bleibt grundsätzlich als Rah-

²⁰⁰ Eder/Trenz (2003: 120).

²⁰¹ Trenz (2002: 80)

²⁰² Ebd.: 196. Vgl. auch Eder/Trenz (2004), die hier eingängig auch von einer „self-fulfilling prophecy of democracy“ sprechen (Eder/Trenz 2004: 7): „This theory claims that the discourse on the democratic deficit of the EU is itself part of an emerging system of public communication which has effects on the reorganization of European governance in terms of democracy. [...] From this theoretical perspective, criticizing the democratic deficit means initiating the process of democratizing the EU.“

²⁰³ Rittberger/Schimmelfennig (2006a: 34 f.) sprechen dementsprechend mit Blick auf die von Ihnen identifizierten Prozesse einer Parlamentarisierung sowie der Institutionalisierung von Menschenrechtsnormen auch von ‚normativen spill-over‘-Prozessen, die durch eine fortschreitende Integration und eine damit verbundene Salienzperzeption ausgelöst werden.

menannahme erhalten, ist jedoch nicht der zentrale empirische Untersuchungsgegenstand. Vielmehr wird das Hauptaugenmerk nun auf die argumentative Struktur des offiziellen EU-Diskurses selbst gerichtet. Dabei ist es nicht unerheblich, dass es sich bei dem Bereich Inneres und Justiz im Sinne der Konstitutionalisierungsthese von Rittberger/Schimmelfennig um einen besonders „konstitutiven“, d.h. grundrechtsrelevanten Politikbereich handelt. Denn gerade in solchen „konstitutiven“ Bereichen sind Argumente, die auf die Stärkung der liberal-rechtsstaatlichen Prinzipien des Gemeinschaftsethos ausgerichtet sind, mit einer besonders hohen Legitimität und Glaubwürdigkeit ausgestattet und daher nur schwer zu entkräften.²⁰⁴ Die Akteure im Bereich Inneres und Justiz wissen bzw. müssen letztlich damit rechnen, dass sie von einer diffusen Öffentlichkeit beobachtet werden (könnten). Daher erscheint es wahrscheinlich, dass sie ihre öffentlichen Argumentationsmuster sowohl hinsichtlich des Sicherheits- und Performanzziels als auch hinsichtlich der liberal-rechtsstaatlichen Normen an den entsprechenden Legitimitätsstandards ausrichten. Diese (zumindest potentielle) öffentliche Beobachtung ist die von Eder und Trenz thematisierte strukturelle Kraft der Öffentlichkeit bzw. der von Rittberger/Schimmelfennig angenommene Mechanismus, sich in einer Gemeinschaftsumwelt an den herrschenden, als handlungsrelevant konstruierten Legitimitätsstandards orientieren zu müssen.²⁰⁵

Die letztlich neo-funktionalistische Logik der vorangegangenen theoretischen Überlegungen besteht wie gesehen also insbesondere darin, dass eine gesteigerte Sicherheits- und Effizienzorientierung angesichts eines parallel existierenden grundsätzlichen liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes und des daraus resultierenden normativen Drucks gewisse normative spill-over Effekte zugunsten der Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen auslösen kann. Der Spannungszustand zwischen den beiden Legitimitätsstandards muss aber freilich nicht immer durch einen solchen liberal-rechtsstaatlichen spill-over aufgelöst werden. Ebenfalls denkbar

²⁰⁴ Laut Rittberger/Schimmelfennig (2006a: 28) dürften die Auswirkungen des Gemeinschaftsethos „umso größer sein, je ‚konstitutiver‘ ein Politikgegenstand ist, je direkter er also mit den grundlegenden Werten und Normen verknüpft ist, welche die kollektive Identität der Gemeinschaft ausmachen. In der EU sollten also z.B. unmittelbar mit der Demokratie und demokratischen Institutionen, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit verknüpfte Probleme der Erweiterung und Vertiefung der Wirkung des Gemeinschaftsethos stärker ausgesetzt sein als etwa die Binnenmarkt- und Agrarpolitik“.

²⁰⁵ Vgl. Trenz (2002: 29) sowie Kap. 2.4.1.: Diese Sichtweise verbindet Trenz auch mit dem in der Policy-Forschung wichtigen Begriff des ‚Lernens‘. Mit Blick auf die strukturelle Rolle von „Öffentlichkeit“ im Sinne eines potentiell beobachtenden Publikums bedeutet ‚Lernen‘ nach den Annahmen von Trenz dabei konsequenterweise lediglich die „strategische Antizipation der affirmativen oder delegitimierenden Reaktion dieses Publikums“ (Trenz 2002: 188). Diese Annahme unterstellt, dass Akteure etwa beim Vorschlag positiver, liberal-rechtsstaatlicher Integrationsmaßnahmen im Bereich Innere Sicherheit nur strategisch handelten, um einem möglichen shaming zu entgehen. Wie oben erläutert, könnte es aber durchaus auch der Fall sein, dass Akteure von vornherein von der Angemessenheit der in jeweils in Rede stehenden Norm überzeugt sind bzw. – als weitere Möglichkeit – ein bestimmtes normatives Modell internalisiert haben, das gewissermaßen in Argumentationsroutinen quasi-reflexhaft zum Ausdruck kommt (vgl. dazu auch unten Kap. 4.2.2.2.). Ob liberal-rechtsstaatliche Argumente nun aus einer Logik des strategisch bedingten Konsequentialismus oder aus einer Logik der Angemessenheit bzw. einer Logik quasi-reflexhafter kognitiver Pfadabhängigkeiten heraus hervorgebracht werden – breite und öffentliche liberal-rechtsstaatliche Argumentationsstrukturen dürften angesichts ihrer Übereinstimmung mit dem anerkannten normativen Gemeinschaftsethos der Union einen gewissen normativen Druck ausüben.

ist auch die schlichte Leugnung einer angeprangerten liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätslücke, wenngleich hier – je nachdem wie breit die Argumentation der übrigen Akteure zugunsten liberal-rechtsstaatlicher Normen ausfällt – gewisse Glaubwürdigkeitsprobleme auftreten können, die zumindest langfristig das Image des „Leugners“ schädigen können.²⁰⁶ Eine dritte Möglichkeit besteht in der offensiven Diskreditierung des liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos als unbrauchbare Wertebasis, die es durch andere Werte zu ersetzen gilt (belief change).²⁰⁷ Diese Option erscheint jedoch relativ unwahrscheinlich, da sich die Mitgliedschaft in der EU auf eben jenen liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard gründet.

2.4.2.2. Ein mögliches Positivsummenverhältnis

Neben diesen skizzierten Optionen ist aus theoretischer Perspektive noch eine weitere Argumentationsmöglichkeit denkbar. So stellt sich die Frage, ob das landläufig häufig als Gegensatz konstruierte Verhältnis von Sicherheit/Effizienz einerseits und liberal-rechtsstaatlichen Normen andererseits nicht auch ganz bewusst als mögliches Positivsummenverhältnis dargestellt und verstanden werden kann. Hier wäre neben dem Gedanken des demokratisch-normativen spill-overs ein weiterer gewisser Anknüpfungspunkt zur neo-funktionalistischen Theoriedebatte, wenn sich die mögliche Einsicht (d. h. letztlich ein Lernprozess) ablesen ließe, dass statt einer Umgehung liberal-rechtsstaatlicher Normen z.B. gerade eine effektive demokratische Kontrolle und Rechenschaftspflicht sowie ein angemessenes grundrechtliches Schutzniveau eine effiziente Sicherheitskooperation fördern können. Was ist damit im Einzelnen gemeint? Man kann beispielsweise durchaus argumentieren, dass für eine wirklich effiziente Sicherheitskooperation ein ausreichendes Maß an gegenseitigem Vertrauen und Rechtssicherheit zwingend erforderlich ist. In der Literatur zum EU-Politikfeld Innere Sicherheit und auch von involvierten Praktikern wird aber immer wieder betont, dass es mit Blick auf das gegenseitige Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren oftmals hapert.²⁰⁸ Strafver-

²⁰⁶ Diese Leugnung oder das Herunterspielen der Wichtigkeit liberal-rechtsstaatlicher Normen kann mit Rittberger/Schimmelfennig (2005a: 9 f.) auch als „rationalizing“ bezeichnet werden: „[...] actors may change their perception of their actions by ‘rationalizing’ their actions. When people engage in rationalizing, they engage in redefining the requirements of a specific task in order to stay committed to their beliefs and values.” „They may, for instance, downplay community values and norms or reinterpret them to their advantage, question their relevance in the given context, or bring up competing community values and norms that support their own preferences (Schimmelfennig 2001: 65) Eine andere, viel extremere und daher – wie bereits angedeutet – weniger wahrscheinliche Möglichkeit würde darin bestehen, auf der inhaltlich-konzeptionellen Ebene den bisherigen Legitimitätsstandard bewusst umzudefinieren: weg von den Normen des liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos hin zu einem anderen Legitimitätsstandard („belief change“). Vgl. Rittberger/Schimmelfennig (2005a: 9).

²⁰⁷ Diese Variante ist – wie oben erläutert – eher unwahrscheinlich. Dennoch wäre im Kontext der Thematik der vorliegenden Arbeit hier unter um Umständen zu diskutieren, inwiefern etwa der Wert der „Sicherheit“ als mögliche legitimierende Gemeinschaftsnorm (im Vergleich zu Freiheit, Demokratie und Grundrechtsschutz) konstruiert und rhetorisch transportiert wird und in diesem Zusammenhang Fragen einer wirksamen liberal-rechtsstaatlichen Kontrolle und Grundrechtsschutzes angesichts der „Notwendigkeit“ eines effizienten Handelns als nebensächlich dargestellt werden.

²⁰⁸ Vgl. prägnant etwa Nielsson (2005).

folgungsrelevante Daten werden von manchen Mitgliedstaaten beispielsweise nach wie vor nur recht zögerlich zur Verfügung gestellt, worunter etwa die Effizienz und Effektivität von Europol klar zu leiden hat. Man kann daher argumentieren, dass ein solches, das gegenseitige Vertrauen fördernde Gefühl der Rechtssicherheit und gegenseitigen Verlässlichkeit letztlich nur zu erreichen ist, wenn es auch eine angemessene liberal-rechtsstaatliche Fundierung der Kooperation gibt.²⁰⁹ Ein einheitliches Schutzniveau beim Datenschutz etwa könnte demnach zu einem effizienteren Datenaustausch beitragen.²¹⁰ Durch solche Einsichten in ein mögliches Positivsummenverhältnis von Sicherheit, Effizienz und liberal-rechtsstaatlichen Normen würde die Logik einer einseitigen Versicherunglichung und einer Neuen Staatsräson durchbrochen. Kommt es nämlich nicht zu einer Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen, würde man nach einer solchen Positiv-Summen-Argumentation sowohl langfristig die Effizienz der Kooperation gefährden als auch den liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard verletzen und sich damit einer möglichen Kritik sowohl funktional als auch normativ argumentierender Akteure aussetzen. Eine funktionale Effizienzlogik und eine normative liberal-rechtsstaatliche Logik verbinden sich hier also zu einem starken Argument zugunsten liberal-rechtsstaatlicher Maßnahmen. Die Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen könnte daher teilweise auch aufgrund funktionalen Drucks angezeigt erscheinen.

Lavenex/Wagner machen jedoch zu Recht auf das *strukturelle* Dilemma aufmerksam, das aus den bisherigen institutionellen Pfadabhängigkeiten der Kooperation im Bereich der Dritten Säule resultiert: Der vorgeschriebene Einstimmigkeitszwang macht eine zügige und substantielle Annahme positiver liberal-rechtsstaatlicher Maßnahmen zumindest unwahrscheinlich.²¹¹ Auf längere Sicht wird es jedoch nach der hier vertretenen These zu solchen Schritten kommen (müssen), da ansonsten sowohl der ergebnisinduzierte als auch der liberal-rechtsstaatliche Legitimitätsstandard ernsthaft gefährdet sind und damit ein doppeltes, schwerwiegendes Glaubwürdigkeitsproblem für die Union entsteht.

Nach diesen Erwägungen lassen sich nun einige Hypothesen über den möglichen konkreten, empirisch zu analysierenden Zusammenhang zwischen Sicherheit, Effizienz und liberal-rechtsstaatlichen Normen aufstellen.

2.4.2.3. *Legislativer Bereich*

Werden etwa aufgrund einer gesteigerten Sicherheits- und Effizienzorientierung und einem dadurch wahrgenommenen Defizit an ergebnisinduzierter Legitimität tatsächlich echte (verti-

²⁰⁹ Vgl. zu dem Gedanken eines solchen prinzipiell möglichen Positivsummenverhältnisses auch Walker (2004: 24).

²¹⁰ Insofern auch McGinley/Parkes (2007a; 2007b).

²¹¹ Lavenex/Wagner (2005); Wagner (2008).

kale) Souveränitätstransfers, d.h. für den *legislativen* Bereich vor allem der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsabstimmungen im Rat diskutiert (wie etwa intensiv im Konvent, siehe unten Kap. 4.2.1.2.), dann ist es wahrscheinlich, dass es aufgrund der Spannung mit dem liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard (Salienzwahrnehmung) in der Regel auch zu einer Argumentationsstruktur zugunsten des Ausbaus parlamentarischer Partizipationsrechte kommt. Mit Rittberger lässt sich argumentieren, dass dabei insbesondere die Formel „QMV plus Mitentscheidungsverfahren“ im Laufe der Zeit zu einem allgemein akzeptierten und argumentativ verfestigten Modell geworden ist, das zwar mittlerweile häufig mit Hinweis auf eine angestrebte *Effizienzsteigerung* gerechtfertigt wird, dem aber nichtsdestotrotz ursprünglich auch eine normative Logik zugrunde liegt.²¹² Die ursprüngliche normative Logik besteht darin, dass aufgrund der Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat ein Demokratiedefizit auf supranationaler Ebene wahrgenommen wird, welches – gemäß der allgemein akzeptierten Gemeinschaftsnorm der repräsentativen Demokratie – ausgeglichen werden muss (demokratischer spill-over). Dies führt zu Argumenten zugunsten der Stärkung der Mitentscheidungsrechte des EP oder, wenn mehrheitlich eine andere stärker intergouvernemental-souveränitätsorientierte institutionelle Leitidee vertreten wird, auch zu einer Argumentation zugunsten einer stärkeren Einbeziehung nationaler Parlamente. Die Legitimationsstrategie „QMV plus stärkere Beteiligung des EP“ ist jedoch durch den Prozess der argumentativen Verfestigung mittlerweile besonders breit akzeptiert. Die beinahe automatische argumentative Verknüpfung von QMV und Mitentscheidung kann insofern als ein Mechanismus des „analogical and abstract reasoning“ verstanden werden, d.h. eine Generalisierung eines bestimmten, bereits etablierten Modells („path-dependent cognitive effect“).²¹³

2.4.2.4. Operativer Bereich

Nicht nur echte vertikale Kompetenzerweiterungen im Bereich der Inneren Sicherheit können theoretisch jedoch zu einer wahrgenommenen Spannung mit dem liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard führen, sondern auch die aufgrund der oben beschriebenen institutionellen Zwänge und Pfadabhängigkeiten der Dritten Säule eher bevorzugte Konzentration auf eine Verstärkung und Effizienzsteigerung der operativen Zusammenarbeit. Hier kann beispielsweise auch die Ausrichtung auf eine Effektivierung und den Ausbau der diversen Datenaustausch- und horizontalen Handlungskompetenzen dazu führen, dass ein normativer Konflikt mit dem liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos entsteht. Die operative Kooperation (etwa auch im Rahmen von Europol, Eurojust u.ä.), die die Grundrechte der Bürger durchaus unmittelbar betrifft, vollzieht sich nach den Annahmen der Neuen Staatsräson-These eher im

²¹² Rittberger (2004: 16 f.) sowie Rittberger (2003; 2005).

²¹³ Rittberger/Schimmelfennig (2005a: 13)

Schatten effektiver demokratisch-richterlicher Kontrolle und ist daher ebenfalls besonders anfällig für normative Argumente im Sinne des liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos. Sobald solche Argumentationsmuster im offiziellen institutionellen EU-Diskurs wirkungsvoll platziert werden und ein demokratisch-rechtsstaatliches Defizit wiederholt klar und in breiter Front thematisiert und angeprangert wird, entsteht normativer Druck, der schließlich zu einer sukzessiven Stärkung von parlamentarischen und richterlichen Kontrollrechten führen kann (liberal-rechtsstaatlicher spill-over). Die Stärkung der Kontrollfunktion von EP und EuGH ist in diesem Falle somit kein Argument im Sinne einer größeren Effizienz, sondern ein Argument im Sinne prozeduraler-rechtsstaatlicher Legitimität. Das heißt, wenn es um konkrete *Kontrollfunktionen* des Parlaments und eine Stärkung des EuGH im Hinblick auf Grundrechtsschutz und Rechtssicherheit im operativen Bereich geht, dann erscheinen die auf den Gedanken der Salienz bezogenen Annahmen von Rittberger/Schimmelfennig besonders relevant. Man muss also beim Aspekt einer möglichen Stärkung der Parlamentarisierungsnorm zwischen einer Ausweitung legislativer Beteiligungsrechte des EP, die den Erkenntnissen Rittbergers zufolge meist über eine pfadabhängige argumentative Verknüpfung von QMV und Mitentscheidung im Kontext des Effizienzframes gerechtfertigt werden, und tatsächlichen parlamentarischen (und richterlichen) Kontrollfunktionen im operativen Bereich, die ganz explizit aufgrund normativ-rechtsstaatlicher Erwägungen gerechtfertigt werden, unterscheiden.

2.4.2.5. Weitere Argumentationskategorien

Das Muster einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung angesichts eines wahrgenommenen Spannungszustandes zwischen dem liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard des Gemeinschaftsethos und einer starken Fokussierung auf Sicherheit und/oder Effizienz lässt sich freilich nicht nur im Kontext von quasi-konstitutionellen Entscheidungen untersuchen, sondern ebenso anhand von Policy-bezogenen Fallbeispielen.²¹⁴ Interessant ist dabei vor allem, wie vor dem Hintergrund eines angenommenen doppelten Legitimitätsstandards argumentiert wird. Abbildung 2 gibt einen groben Überblick über denkbare grundsätzliche Argumentationskategorien im Spannungsfeld von Sicherheits-/Performanzorientierung und liberal-rechtsstaatlichen Normen. Was ist bei einem verstärkten Sicherheits- und Performanzdiskurs mit Blick auf die Thematisierung liberal-rechtsstaatlicher Normen zu erwarten?

Ein Indikator für eine gewisse (zumindest rhetorische) liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung wäre hier beispielsweise in einer häufiger vorkommenden Verwendung der Metapher einer anzustrebenden oder zu wahrenden „Balance“ zwischen liberal-rechtsstaatlichen Normen ei-

²¹⁴ Siehe dazu Kap. 4.3. und Kap. 4.4.

nerseits und Sicherheitsinteressen andererseits zu sehen. Bigo argumentiert zwar, dass die Verwendung dieser Metapher bei einer philosophisch genaueren Betrachtung nicht selten eine gewisse illiberale Tendenz implizieren kann, da „Freiheit“ und „Sicherheit“ nicht einfach gegeneinander abgewogen werden können und das Freiheitsziel gerade in Zeiten von außergewöhnlichen „Bedrohungen“ leicht gegen das Sicherheitsziel ausgespielt werden könne.²¹⁵ Ähnlich vertreten auch Guild et al. die Auffassung, das Konzept der Balance sei angesichts einer mangelnden Werteanalogie von Freiheit und Sicherheit „no more than a smokescreen“.²¹⁶ Diese philosophisch durchaus begründbare Sichtweise wird hier allerdings für eine empirische Analyse argumentativer Strukturen nicht unbedingt als zielführend betrachtet. Wenn Akteure öffentlich äußern, dass sie es angesichts einer gesteigerten Sicherheitsorientierung für erforderlich halten, dass gleichzeitig für einen angemessenen Schutz der Grundrechte gesorgt werden und insofern eine gewisse Balance zwischen zwei in einem gegenseitigen Spannungsverhältnis stehenden Zieldimensionen eingehalten werden muss, dann kann man diesen Akteuren nicht von vornherein eine bewusste und durchdachte illiberale Haltung unterstellen. Und selbst wenn letzteres der Fall wäre und der Verweis auf eine einzuhaltende Balance lediglich als Deckmantel für in Wirklichkeit einseitig sicherheitsbezogene Interessen benutzt würde – rein argumentativ zeigt die Verwendung der Balancemetapher oder der Verweis auf eine ausgleichende Achtungspflicht der Grundrechte zumindest an, dass sich die Akteure eines prinzipiellen liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandards bewusst sind, den man in öffentlichen Argumentationen nicht einfach ignorieren kann und der bei einer erhöhten Konzentration auf das Sicherheitsziel sogar an Bedeutung als zu erwähnender Rechtfertigungsmaßstab gewinnt. Je mehr man dabei auf die Notwendigkeit einer Wahrung liberal-rechtsstaatlicher Normen verweist, desto mehr wird letztlich der entsprechende Legitimitätsstandard gestärkt. Balanceargumente, die den Eindruck vermitteln, dass sie nur als liberal-rechtsstaatliche „Scheinargumente“ ins Feld geführt werden und inhaltlich hohl sind, dürften in der Gemeinschaftsumwelt der Union recht schnell von beobachtenden Akteuren wie dem Europäischen Parlament oder anderen „liberal-rechtsstaatlich“ orientierten Institutionen (z.B. dem Europäischen Datenschutzbeauftragten) als solche gebrandmarkt werden.²¹⁷

Neben der Verwendung der Balance-Metapher sind aber auch zwei extreme argumentative Positionen bei einer Zunahme der Sicherheits- und Effizienzorientierung denkbar. Aus einer dezidiert kritischen Perspektive kann die Union *selbst* als die Bedrohung liberal-rechtsstaatlicher Normen erscheinen. Diese Sichtweise findet ihren Ausdruck beispielsweise in prägnanten Formeln wie dem Bild des „Überwachungsstaates“ oder eines „Sicherheits- und

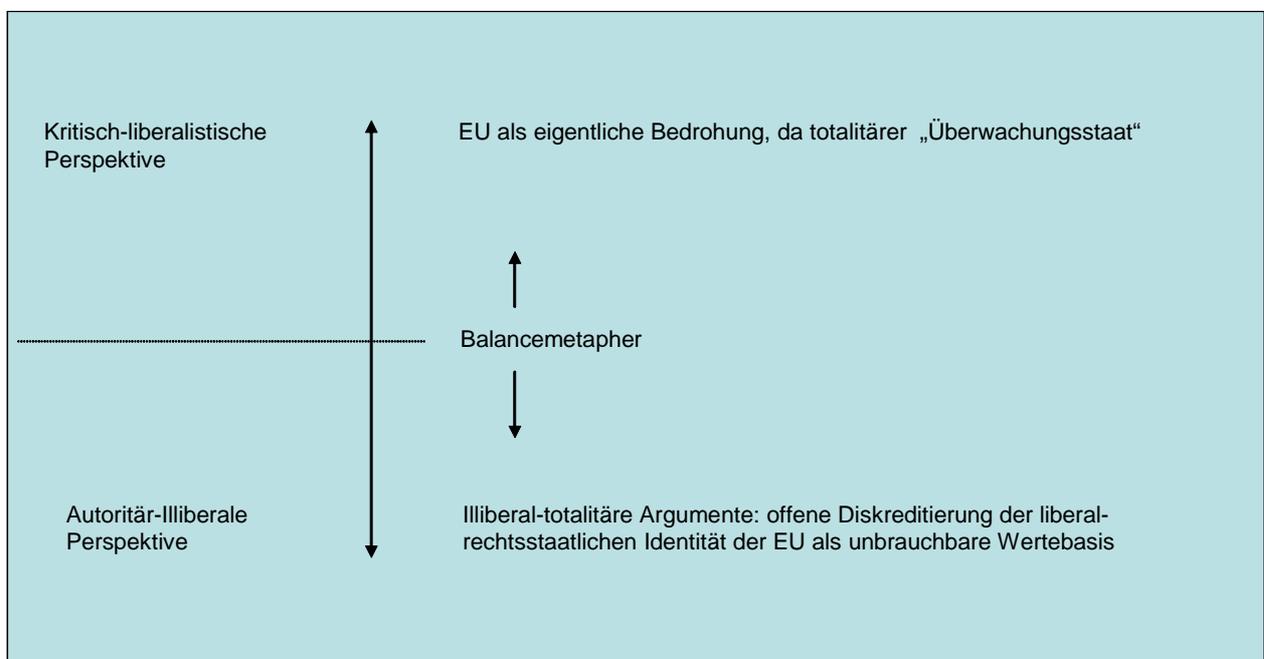
²¹⁵ Bigo (2006: 38 ff.). Vgl. differenzierter auch Bielefeldt (2004: 5ff).

²¹⁶ Guild et al. (2008: 8).

²¹⁷ An dieser Stelle existieren insofern nun Überschneidungen mit der oben angesprochenen „Logik des Argumentierens“ und der Theorie kommunikativen Handelns. Vgl. etwa Risse (2000).

Polizeistaates“. Der Union werden somit Attribute totalitärer Regime zugeschrieben, um eine als unangemessene sicherheitsbezogene Ausrichtung besonders nachdrücklich zu kritisieren. Auf der anderen Seite steht hingegen die Möglichkeit einer offenen oder zumindest impliziten Diskreditierung des liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos, wenn die Auffassung vertreten wird, dass liberal-rechtsstaatliche Normen letztlich hinderlich für eine effiziente Sicherheitsgewährleistung sind. Hier wird dann beispielsweise das Bild des „schwachen Staats“ bemüht, der gerade durch seine liberal-rechtsstaatliche Offenheit und Grundausrichtung anfällig für Bedrohungen ist. Wie oben angedeutet, sollten solche offen diskreditierenden Argumente aber eher unwahrscheinlich sein, da Akteure in diesem Falle das Gemeinschaftsethos der Union komplett in Frage stellen würden.

Abbildung 2: Argumentationsmuster



2.4.2.6. Liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung - kein Automatismus

Abschließend ist zu betonen, dass die oben als Annahme formulierte neo-funktionalistische Logik einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung und die Zunahme einer Relevanz liberal-rechtsstaatlicher Normen im Rahmen der Union keineswegs immer im Sinne eines linearen Automatismus verlaufen müssen.²¹⁸ Denkbar sind – angesichts der bereits erwähnten institutionellen Rahmenbedingungen (insbesondere in Gestalt des Einstimmigkeitszwangs im Rat und der beschränkten Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane Kommission, EP und EuGH) vielmehr durchaus auch Rückschritte, Verzögerungen, Brüche und andere, aus normativer Sicht, problematische Implikationen. Die Akteure sind durch den liberal-rechtsstaatlichen Legitimi-

²¹⁸ Vgl. insofern auch Trencz (2002: 196); Eder/Trencz (2004: 20).

tätsstandard schließlich nicht in ihren Argumentations- und Handlungsmöglichkeiten determiniert.

Maurer/Parkes weisen zudem auf weitere interessante institutionelle Szenarien hin. Beispielsweise scheint es möglich, dass bei einer stärkeren Einbeziehung des Europäischen Parlaments in den politischen Entscheidungsprozess insbesondere in Gestalt des Mitentscheidungsverfahrens auch der Druck auf das Parlament steigt, gemeinsam mit dem Rat nach inhaltlichen Kompromissen suchen zu müssen, die womöglich von der „traditionellen“ liberal-rechtsstaatlichen Ausrichtung des Parlaments abweichen. Machtpolitische Interessen und institutionelles Taktieren gefährden dann womöglich die Aufrechterhaltung einer klaren liberal-rechtsstaatlichen Positionierung, wie sie vom Parlament bislang in der Regel eingenommen worden ist.²¹⁹

Schließlich können auch die nicht von der Hand zu weisenden Tendenzen einer gewissen Fragmentierung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, wie sie etwa im Vertrag von Prüm gesehen werden, kontraproduktiv für die Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen sein.²²⁰ Beim Vertrag von Prüm wurde der eigentliche Vertragsrahmen der Union zugunsten einer rein zwischenstaatlichen Kooperationsform im Bereich der Inneren Sicherheit verlassen – womit auch die Kommission, das Europäische Parlament und der EuGH zunächst einmal als Akteure außen vor blieben und insofern auch nicht an einer demokratischen und rechtlichen Kontrolle teilnehmen konnten. Solche Entwicklungen, ebenso wie die zahlreichen bereits jetzt bestehenden Ausnahmeregelungen für manche Staaten („Opt-Outs“), gefährden das Ziel eines kohärenten „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ – sei es im Hinblick auf eine kohärente praktische Zusammenarbeit als auch mit Blick auf den rechtlichen Schutz der Bürger in der Union.²²¹

Nichtsdestotrotz erscheint aber nach den oben beschriebenen Annahmen zur Relevanz eines doppelten Legitimitätsstandards der Mechanismus einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung eine zumindest theoretisch plausible These zu sein. In der empirischen Analyse wird sich zeigen, ob sich diese These erhärten lässt. Wie wird dabei methodisch vorgegangen?

²¹⁹ Maurer/Parkes (2005: 10)

²²⁰ Vgl. dazu eingehend Kietz/Maurer (2006). Zum Vertrag von Prüm auch unten Kap. 4.2.1.5.

²²¹ Vgl. auch Guild et al. (2008: 13).

3. Methodischer Ansatz

3.1. Kategoriengeleitete Textanalyse

Wie oben angedeutet rücken bei einer empirischen Analyse von Argumentationsstrukturen sprachliche Äußerungen ins Zentrum des Interesses. Methodisch bietet sich hier daher vor allem der Rückgriff auf verschiedene Ansätze aus dem Bereich der Inhalts- und Diskursanalyse an. Die Varianten sind beträchtlich und können hier nicht einzeln diskutiert und bewertet werden.²²² Gemeinsam ist diesen interpretativen Ansätzen aber, dass sie sprachlichen Äußerungen generell eine konstitutive, Wirklichkeit konstruierende Funktion zuschreiben.²²³ Nur über die Analyse von Sprache, Argumenten, Äußerungen ist es möglich, die jeweils von den Akteuren wahrgenommene und selbst definierte gesellschaftliche Wirklichkeit zu erfassen.²²⁴ Wird in die Analyse solcher sprachlichen Strukturen zudem der jeweils relevante institutionelle Kontext, in dem Akteure argumentieren und handeln, einbezogen, betritt man das Feld der Diskursanalyse.²²⁵ Für die vorliegende Arbeit bedeutet dies vor allem, dass die institutionellen Rahmenbedingungen des Politikfelds Innere Sicherheit bei der Betrachtung argumentativer Strukturen berücksichtigt werden.²²⁶

Auf der Grundlage einer systematischen Auswertung verschiedener inhalts- und diskursanalytischer Konzepte wurde für die vorliegende Arbeit ein methodischer Ansatz gewählt, der sich sinnvoll mit dem oben dargestellten theoretischen Rahmen verbinden lässt. Kern dieses methodischen Ansatzes ist dabei eine kategoriengeleitete, systematische Textanalyse, die durch

²²² Vgl. für einen guten Überblick zur Methode der sozialwissenschaftlich orientierten Diskursanalyse Keller et al. (2001; 2003); Diaz-Bone (2003). Dabei gibt es zwischen Diskurs- und Inhaltsanalyse viele Überschneidungen. Vgl. beispielsweise Gerhards (2003), nach dessen Einschätzung eine Diskursanalyse methodisch nichts anderes als eine „systematische Inhaltsanalyse“ darstellt. Diese Sichtweise wird in der vorliegenden Arbeit mit Blick auf die Analyse argumentativer Strukturen geteilt. Vgl. zu den Methoden der qualitativen und quantitativen Inhaltsanalyse u.a. Früh (2007), Mayring (2000), Merten (1995).

²²³ Damit stehen sie im Gegensatz zu rein rationalistischen Ansätzen, in denen Sprache nur als Instrument zur gegenseitigen Verständigung und zum reinen Informationsaustausch von Akteuren verstanden wird. Nach einer solchen Sichtweise konstituiert Sprache nichts, sondern hat einen rein funktionalen Charakter. Vgl. zur Diskussion dieser unterschiedlichen Verständnisse über die Rolle von Sprache beispielsweise Risse (2000) sowie Hajer (1995: 42 ff.).

²²⁴ Vgl. grundsätzlich Risse (2000; 2004: 165).

²²⁵ Nach einer inzwischen einschlägigen Definition von Hajer (1995: 44) lassen sich Diskurse verstehen als ein „specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities“.

²²⁶ Dabei geht es jedoch nicht um eine kritische Analyse und Sichtbarmachung von inhärenten Machtstrukturen, wie dies in dem spezifischen Diskursverständnis von Michel Foucault im Vordergrund steht (vgl. auch Diaz-Bone 2003). In der vorliegenden Arbeit bedeutet die Einbeziehung des institutionellen Kontextes vor allem, dass den sprachlichen Äußerungen von Akteuren je nach ihrer institutionellen Positionierung ein unterschiedliches Gewicht zugemessen werden kann. Vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt „Analysebereiche und ausgewählte Texte“ (Kap. 3.1.1.).

die an einigen Stellen ergänzende Nutzung eines Programms zur computergestützten Auswertung qualitativer Daten (MaxQDA) vereinfacht wird.²²⁷

Im Zentrum einer inhaltsanalytischen Methodik steht die Verwendung eines Kategorienschemas, mit dem die Textanalyse standardisiert und die Ergebnisse intersubjektiv nachvollziehbar gemacht werden. In einem solchen kategoriengeleiteten Interpretationsansatz unterscheidet sich die Inhaltsanalyse von rein hermeneutischen Verfahren, die auf das „Verstehen“ eines Textes insgesamt ausgerichtet sind.²²⁸ Bei der hier gewählten Methode der Inhaltsanalyse interessiert jedoch nicht der jeweilige Text als Ganzes, sondern nur mit Blick auf ganz bestimmte forschungsleitende Dimensionen, da der inhaltsanalytische Prozess ansonsten nicht „komplexitätsreduzierend“ ist.²²⁹ Bei der Entwicklung eines Kategoriensystems bieten sich nun grundsätzlich zwei Strategien an: eine theoriegeleitete, deduktive Vorgehensweise einerseits und eine empiriegeleitete, induktive Vorgehensweise andererseits.²³⁰

Bei der deduktiven Perspektive werden ausgehend von theoretischen Prämissen Kategorien definiert, auf die die jeweiligen Texte hin analysiert werden. In diesem Punkt bestehen gewisse Parallelen zur quantitativen Inhaltsanalyse, bei der in Anlehnung an die Forschungslogik eines kritischen Rationalismus die theoretisch fundierten Kategorien als Variablen verstanden werden, deren Verteilungen und Korrelationen sich nach der Textauswertung quantitativ messen lassen.²³¹

Bei einer induktiven Vorgehensweise hingegen werden die Kategorien erst aus dem empirischen Material selbst schrittweise erarbeitet. Dies ist ein Verfahren, das vor allem im Rahmen der „Grounded Theory“ entwickelt wurde.²³² Bei diesem Verfahren wird der analysierte Text nicht durch den Codiervorgang überflüssig, „sondern dient dazu, im nächsten Schritt des Analyseprozesses Kategorien weiterzuentwickeln, zu dimensionalisieren und auszudifferenzieren“.²³³ Um einen größtmöglichen Erkenntnisgewinn zu erzielen, wurde in der vorliegenden Arbeit eine Kombination aus deduktivem und induktivem Vorgehen gewählt.²³⁴ Ausgehend von den oben erörterten theoretischen Grundannahmen und Fragestellungen dieser Arbeit wurden mögliche Argumentationskategorien deduktiv entwickelt, an den ausgewählten Texten überprüft und im Laufe der wiederholten empirischen Analyse schrittweise verfeinert.

²²⁷ Vgl. eingehend zu einem solchen Ansatz Kuckartz (2005: 60-99).

²²⁸ Loosen (2004: 104).

²²⁹ Ebd.: 106.

²³⁰ Vgl. eingehend Kuckartz (2005: 61 ff.; 185 ff.).

²³¹ Vgl. ebd.: 61.

²³² Vgl. zu dieser Perspektive Glaser/Strauss (1998); Strauss/Corbin (1996).

²³³ Kuckartz (2005: 63).

²³⁴ Kuckartz (2005: 186) unterstreicht, dass dies „kein ungewöhnliches oder methodisch bedenkliches Vorgehen“ ist, da in der Forschungspraxis „induktive und deduktive Kategorienbildung nicht so grundverschieden sind, wie dies in kontrovers geführten Diskussionen um Sinn und Unsinn von Theoriebezogenheit von Forschung oder um qualitative und quantitative Methoden oft erscheint“. Auch bei einem induktiven Vorgehen wird man nämlich eine bestimmte Kategorie nur dann bilden können, wenn vorher bereits eine „Vorab-Kategorisierung in den Köpfen, ein Vor-,Urteil“ im Sinne Gadamers vorhanden ist“ (ebd.).

Im ersten Teil der empirischen Untersuchung, d. h. im Hinblick auf die Frage der generellen Leitbildentwicklung im Bereich des EU-Politikfelds Innerer Sicherheit, gelangt dieser Ansatz im Rahmen einer diachron angelegten, narrativen Perspektive zur Anwendung, die durch einige, mit Hilfe des Programms MaxQDA durchgeführte, quantitative Analysen ergänzt und unterfüttert wird. In diesem ersten Teil der empirischen Untersuchung stellt sich – wie in der Einleitung skizziert – vor allem die Frage, inwiefern sich womöglich neben einem Sicherheits- und Performanzleitbild auch ein liberal-rechtsstaatliches Leitbild im Hinblick auf den Bereich Innere Sicherheit entwickelt und ob sich in diesem Zusammenhang die Plausibilität der theoretischen Annahme einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung empirisch bestätigen lässt. Dabei wird im Sinne einer prozessorientierten „thick description“²³⁵ vor allem analysiert, welche grundsätzlichen argumentativen Selbstverpflichtungen im Laufe der Zeit in welchen Kontexten gemacht wurden.

Im zweiten Teil der empirischen Untersuchung, in den beiden Fallstudien, wird ebenfalls auf die Methode der Inhaltsanalyse zurückgegriffen, um hier in einer fokussierenden Mikro Perspektive genauer zu untersuchen, wie Akteure vor dem Hintergrund der langfristige etablierten Argumentationsstrukturen handeln und argumentieren.

3.1.1. Analysebereiche und ausgewählte Texte

Wenn es im ersten empirischen Teil also um die Analyse der grundlegenden Leitbildentwicklung geht, dann rücken hier automatisch solche Schlüsseldokumente in den Vordergrund des Interesses, denen man eine erhebliche allgemeine Orientierungskraft und normative Autorität zuschreiben kann. Die größte Normen-Autorität geht dabei zweifellos von den Vertragstexten der Union selbst aus. Bei der Untersuchung der primärrechtlichen argumentativen Strukturen ähnelt die Analysemethode daher juristisch-hermeneutischen Verfahren.²³⁶

Die Vertragstexte selbst geben jedoch letztlich nur Momentaufnahmen wieder und sind angesichts ihres häufig hohen Abstraktionsgrades auch in ihrem konzeptionellen Gehalt für eine Analyse insgesamt nicht ausreichend. In der hier angestrebten prozessorientierten, inhaltsanalytischen Perspektive müssen folglich auch solche Texte herangezogen werden, die in den Phasen zwischen den jeweiligen Primärrechtsanpassungen der Union eine wesentliche *orientierungsstiftende* Funktion besitzen, zumal solche Dokumente womöglich erst Argumentationsstrukturen etablieren, die dann auch Eingang in die Vertragstexte finden bzw. den Schlüssel für eine inhaltliche Konkretisierung des Primärrechts liefern.

²³⁵ Vgl. Geertz (1973: 5-10)

²³⁶ Vgl. Zippelius (2006); Alexy (2001); Kriele (1976).

Zu diesen grundlegenden Texten gehören etwa die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Aus Sicht des hier vertretenen Ansatzes, der ganz bewusst nicht nur auf die Rolle möglicher supranationaler Norm-Entrepreneure wie etwa der Europäischen Kommission ausgerichtet ist, muss den Argumentationsmustern des Europäischen Rates eine besondere Rolle zukommen, ist es doch das Gremium der Staats- und Regierungschefs, das der Europäischen Union nicht nur nach eigenem institutionellen Selbstverständnis, sondern auch aus Sicht der übrigen EU-Organe die wesentlichen Leitlinien vorgeben und für die notwendigen Impulse sorgen soll.²³⁷ In den Argumenten des Europäischen Rates in Gestalt der Schlussfolgerungen des jeweiligen Vorsitzes bündelt sich in gewisser Weise eine Kollektivmeinung der Staats- und Regierungschefs; aufgrund dieser Tatsache wird den Statements des Europäischen Rates allgemein eine erhebliche öffentliche bzw. mediale Aufmerksamkeit zuteil.²³⁸ Zudem ist die Regelmäßigkeit dieser Äußerungen ein wichtiges Kriterium für eine Analyse, bei der es nicht zuletzt darum geht, argumentative Veränderungen über die Zeit aufzuspüren. Für die vorliegende Untersuchung wurden daher sämtliche Schlussfolgerungen des Europäischen Rates seit seiner Gründung im Jahre 1974 im Hinblick auf das Thema Inneres und Justiz analysiert. Im Zeitverlauf lassen sich dabei interessante diskursive Verschiebungen, d.h. eine Änderung der wesentlichen Argumentationsstrukturen im Bezug auf den Bereich Innere Sicherheit feststellen.²³⁹

Besondere Aufmerksamkeit verdienen für eine vertiefende Analyse auch die diversen mehrjährigen offiziellen Strategie- und Aktionsprogramme zum Bereich Inneres und Justiz, die vom Europäischen Rat bzw. vom Rat angenommen werden und daher über eine hohe Orientierungsfunktion verfügen.²⁴⁰ Die beiden herausragenden und bekanntesten Texte sind hier bislang die so genannten „Meilensteine“ von Tampere sowie das Haager Programm. Aber auch Texte wie etwa der so genannte Wiener Aktionsplan haben einen entsprechenden grundlegenden Leitliniencharakter.²⁴¹ In diesen Kontext gehören auch zentrale Mitteilungen und Strategiepapiere der Kommission, die oftmals die maßgebliche Grundlage für gemeinsame Aktionspläne von Rat und Kommission sind.

Innerhalb des institutionellen Rahmens der Union kommt zudem auch den Entschlüssen des Europäischen Parlaments zur Innen- und Justizpolitik eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Wenngleich das Parlament bislang im Bereich Innere Sicherheit nur über Anhö-

²³⁷ Dazu grundlegend Wessels (1980); Wessels/Bulmer (1987). Vgl. zu einem prägnanten Institutionenprofil des Europäischen Rates insbesondere als „konstitutioneller Architekt“ und strategischer „Leitliniengeber“: Wessels (2008: 157 ff.).

²³⁸ Vgl. auch Seidendorf (2006: 114), der mit Blick auf die besondere Stellung der Staats- und Regierungschefs von der „diskursiven Schaffung einer ‚Wir‘-Gruppe“ spricht, die für die Union als Ganzes sprechen kann. Zu beachten ist hierbei zudem, dass auch der Präsident der Europäischen Kommission ordentliches Mitglied des Europäischen Rates ist.

²³⁹ Vgl. Kap. 4.1.2. bis Kap.4.1.4.

²⁴⁰ Vgl. insofern auch Guild et al. (2008: 6).

²⁴¹ Dazu auch Monar (2003c; 2005a).

rungsrechte im Legislativprozess verfügt, werden seine Entschlüsse durchaus von den anderen Akteuren und auch von der Öffentlichkeit wahrgenommen. Gerade bei politisierten, von der Öffentlichkeit und den Medien stark rezipierten Themen – wie etwa bei der Frage der Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten oder dem Europäischen Haftbefehl – haben die Resolutionen des Parlaments daher ohne Frage Gewicht.²⁴²

Von Interesse sind schließlich auch argumentative Konfliktlinien im Vorfeld bzw. im Rahmen von Regierungskonferenzen, wie sie aus relevanten Positionspapieren der involvierten Akteure ablesbar sind. In der vorliegenden Arbeit wird dabei den argumentativen Strukturen im damaligen Konvent zur Zukunft Europas eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet.²⁴³ Aufgrund der besonders guten Quellenlage sowie insbesondere angesichts der Tatsache, dass der Konvent die bislang umfassendsten potentiellen Reformen im Bereich Inneres und Justiz ausgearbeitet hat, bietet sich hier eine vertiefende Analyse vor dem oben entwickelten theoretischen Hintergrund an. Die besondere Quellenlage zum Konvent ermöglicht dabei zudem einige interessante quantitative Auswertungen zur Frage argumentativer Strukturen (siehe dazu die Darstellung unten).

Auch die Fallstudien im zweiten Teil der empirischen Analyse basieren – wie oben angedeutet – auf einer vertieften Dokumentenanalyse.²⁴⁴ Die Auseinandersetzungen und Entwicklungen im Bereich der Frage des Datenschutzes in der Dritten Säule sowie zur Frage der Institutionalisierung von bestimmten Verfahrensrechten im Strafprozess werden auf einer breiten Textgrundlage vor dem Hintergrund des angenommenen Spannungsfeldes zwischen Sicherheits- und Performanzorientierung einerseits und liberal-rechtsstaatlichen Leitvorstellungen andererseits genauer untersucht. Neben den im Legislativprozess wesentlichen Texten von Kommission, Rat und Parlament werden hier unter anderem auch die jeweils relevanten Beiträge anderer Akteure berücksichtigt – im Falle des Europäischen Haftbefehls etwa Schlüsselurteile des EuGH oder auch des Bundesverfassungsgerichts.

3.1.2. Ergänzende quantitative Analysen

Oben wurde bereits kurz erwähnt, dass zur Erfassung argumentativer Makrotrends auch einige eher quantitative Analysen mit Hilfe des Programms MaxQDA durchgeführt werden. Dieses Programm zur qualitativen Datenanalyse ermöglicht eine strukturierte, kategorienbasierte Analyse von großen Textmengen, indem Textstellen (Codiereinheiten) unterschiedlichen Ka-

²⁴² Vgl. unten Kap. 4.3. und Kap. 4.4. Vgl. generell auch Monar (2003c: 239).

²⁴³ Vgl. unten Kap. 4.2.1.2. und Kap. 4.2.2.2.

²⁴⁴ Außerdem wurden zur Absicherung des Hintergrundwissens einige semi-strukturierte Interviews (vgl. z.B. Diekmann 2004: 446 f.) mit involvierten Praktikern in den jeweiligen Fallbereichen geführt.

tegorien (Codes) zugeordnet werden können und die jeweiligen Zuordnungen durch automatische Such- und Analysefunktionen verwaltet und je nach zugrunde liegender Fragestellung ausgewertet werden können.²⁴⁵

Bei den diachronen Längsschnittanalysen sind dabei verschiedene methodische Problematiken zu beachten. Vor allem müssen die inhaltliche Vergleichbarkeit der Texte (Kriterium der Textgattung) und eine gleichmäßige Verteilung der Texte innerhalb eines Zeitraums (Kriterium der Periodizität) für eine sequenzielle Analyse gewährleistet sein, damit es nicht zu verzerrenden Messwerten kommt. Dieses Kriterium erfüllen insbesondere die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates sowie die seit 1994 regelmäßigen Entschlüsse des Europäischen Parlaments zu den jährlichen Fortschritten im Bereich Inneres und Justiz. Beide Textarten eignen sich daher recht gut, um Veränderungen von argumentativen Strukturen im Zeitverlauf zu erfassen und durch quantifizierende Auswertungen auch grafisch zu darzustellen.²⁴⁶

Die quantitativ dargestellten argumentativen Langzeittrends werden jedoch erst durch die vertiefende qualitative Analyse des oben dargestellten Spektrums an Texten fundiert und inhaltlich konkretisiert.

Abgesehen von Längsschnittanalysen über einen bestimmten Zeitraum hinweg, werden im ersten Teil der empirischen Untersuchung auch einige vertiefende quantitative Analysen durchgeführt, die eher statischer Natur sind. So werden im Falle des Konvents die Debatten zum Bereich Inneres und Justiz vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen untersucht und die Verteilungen von Argumentationsmustern innerhalb des identifizierten Textkorpus⁷ herausgearbeitet.²⁴⁷

Bei einem quantifizierenden textanalytischen Vorgehen werden generell immer Textabschnitte anhand des Kategoriensystems codiert und am Ende ausgezählt. Hierbei tauchen unvermeidlich Probleme der Intracoder-Reliabilität auf.²⁴⁸ Diese können zwar durch wiederholte Codiervorgänge und Überprüfungen der jeweiligen Ergebnisse bis zu einem bestimmten Grad reduziert werden. Allerdings ist immer darauf hinzuweisen, dass eine exakte, quasi mathematische Vermessung von Textinhalten kaum möglich ist. Die Abbildung von prägenden Strukturmustern ist jedoch durchaus erreichbar. In letzterem Sinne sind die in dieser Arbeit durchgeführten, ergänzenden quantitativen Textanalysen zu verstehen. Das fertige Kategoriensystem stellt sich folgendermaßen dar:

²⁴⁵ Vgl. zur computergestützten Analyse qualitativer Daten mit Hilfe von MaxQDA eingehend Kuckartz (2005) sowie generell Diaz-Bone/Schneider (2003).

²⁴⁶ Vgl. Kap. 4.1.1.

²⁴⁷ Vgl. dazu ausführlich unten Kap. 4.2.1.2. und Kap. 4.2.2.2.

²⁴⁸ Das Kriterium der Intracoderreliabilität verlangt, dass wiederholte Codiervorgänge durch denselben Codierer möglichst zu einem identischen Codierergebnis führen (Intercoderreliabilität hingegen bezieht sich auf ein anzustrebendes gleiches Codierergebnis bei mehreren, unabhängig voneinander vorgehenden Codierern). Vgl. dazu z.B. Atteslander et al. (2006: 192).

3.2. Analyseraster/Codesystem

1. Leitbild I: Die Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent

- 1.1. Genereller Performanzdiskurs Innere Sicherheit: Angestrebte Intensivierung und Verbesserung der unionalen Handlungskapazitäten im Bereich Innere Sicherheit
 - 1.1.1. Etablierung und Intensivierung effizienter unionaler Sicherheitsinstitutionen
 - 1.1.1.1. Europol
 - 1.1.1.2. Eurojust
 - 1.1.1.3. Frontex
 - 1.1.1.4. Anti-Terrorismuskoodinator
 - 1.1.2. Größere Rolle der EU bei Innerer Sicherheit allgemein
 - 1.1.3. Verbesserter Informationsaustausch/Schaffung von EU-Datensystemen (technischer Diskurs)
 - 1.1.4. Verbesserung Grenzsicherheit
 - 1.1.5. Verstärkung operative Sicherheitskooperation allgemein
 - 1.1.6. Etablierung: gemeinsamer Sicherheitsraum (Daten, Strafverfolgung, Auslieferung)
 - 1.1.7. Thematisierung einer ergebnisinduzierten Legitimitätslücke
 - 1.1.8. Effizienzgewinne durch Vergemeinschaftung (QMV+Mitentscheidung, etc.)
- 1.2. Sicherheit als öffentliches Gut, das die Union gewährleistet (EU als „schützender Staat“)
 - 1.2.1. Individuelle Sicherheit des Unionsbürgers
 - 1.2.2. Argument: „Die Bürger erwarten konkrete Ergebnisse“ – Sicherheitsbezug
 - 1.2.3. Sicherheitsgefühl/-bedürfnis der Bürger
 - 1.2.4. Freiheit als Freiheit von Bedrohungen (Freiheit = Sicherheit)
 - 1.2.5. Entökonomisierung: Innere Sicherheit hat Eigenwert jenseits flank. Ausgleichsmaßn.)
 - 1.2.6. Sicherheit als Recht/Grundrecht
- 1.3. Stärkung der Performanz allgemein mit Blick auf RFSR (nicht allein Bezug Innere Sicherheit)

2. Leitbild II: liberal-rechtsstaatliches Leitbild

- 2.1. Genereller liberal-rechtsstaatlicher Diskurs (allg. Thematisierung von liberal-rechtsstaatl. Aspekten)
 - 2.1.1. Konkrete Achtungspflicht der Grundrechte durch die Union/Balancemetapher
 - 2.1.2. Liberal-rechtsstaatliches Gemeinschaftsethos
 - 2.1.2.1. Thematisierung Gemeinschaftsethos ohne Bedrohungskontext
 - 2.1.2.2. Gemeinschaftsethos im Bedrohungskontext/Verteidigungsdiskurs
 - 2.1.2.3. EU als hist. liberal-rechtsstaatl. Wertegemeinschaft mit zivilisat. Auftrag
 - 2.1.3. Salienzargumente
 - 2.1.3.1. Kontrolle von Europol/Eurojust verbessern
 - 2.1.3.2. Bessere rechtsstaatliche Kontrolle allgemein
 - 2.1.3.3. Stärkung EP/Mitentscheidung
 - 2.1.3.4. Stärkung EuGH/besserer Individualrechtsschutz
 - 2.1.3.5. Grundrechtesschutz (konkrete inhaltliche Argumentation)
 - Datenschutz
 - Verfahrensrechte
 - Verbindliche Grundrechtecharta
 - Beachtung/Beitritt EMRK
 - 2.1.3.6. Mehr Transparenz/Öffentlichkeit
 - 2.1.3.7. Nationale Parlamente/Gerichte stärken
 - 2.1.3.8. Liberal-rechtsstaatliche Verbesserung durch Vergemeinschaftung
 - 2.1.2.9. Liberal-rechtsstaatliche Argumente aus intergouvernementaler Perspektive
- 2.2. Recht/Grundrechtesschutz als öffentliches Gut, das Union gewährleistet
 - 2.2.1. Argument: „Die Bürger erwarten...“ Bezug Rechte/Grundrechte
 - 2.2.2. Union als Rechtsraum: Vermeidung von Ungleichbehandlungen -- Gerechtigkeit
 - 2.2.3. Freiheit in Verbindung mit Grundrehtedimension (Freiheit vor dem „Staat“)
- 2.3. Externe Dimension: Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

3. Pragmatisch-funktionaler Diskurs

- 3.1. Innere Sicherheit als Teilaspekt intergouvernementaler Gefahrenabwehr
- 3.2. Freiheit nur im Sinne von Personenfreizügigkeit
- 3.3. Innere Sicherheit unter dem Leitgedanken der Freizügigkeit (funktionale Ausgleichsmaßnahmen)

4. Weitere Kategorien

- 4.1. Diskreditierung/Umwertung des liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos
- 4.2. Argument: „Die Bürger erwarten konkrete Ergebnisse...“ – Bezug RFSR allgemein
- 4.3. Positivsummenverhältnis
- 4.4. Territorialisierung
- 4.5. Vertrauen
- 4.6. Solidarität
- 4.7. Interne Kohärenz
- 4.8. Externe Kohärenz
- 4.9. EU als Überwachungsstaat

4. Empirischer Teil

4.1. Entwicklungsmuster eines sicherheits- und performanzorientierten Leitbildes und eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes – die Etablierung eines doppelten Legitimitätsstandards

4.1.1. Theoretische Erwartungen und diskursive Langzeittrends

Vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen dieser Arbeit werden zum Einstieg in die in den folgenden Kapiteln durchgeführten vertiefenden Analysen zunächst einige diskursive Langzeittrends diskutiert, die bereits erste wichtige Erkenntnisse zur allgemeinen Entwicklung eines Sicherheits- und Performanzleitbildes und eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes liefern. Diese einführenden Makrotrends beruhen insbesondere auf quantitativen Auswertungen der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, da sich diese Texte aus den im Methodenkapitel erörterten Gründen besonders sinnvoll für eine diachron angelegte Analyse, die von den Anfängen der Innen- und Justizkooperation Mitte der 1970er Jahre bis in die Gegenwart reicht, eignen.

Zunächst wird die Entwicklung sicherheits- und performanzorientierter Argumentationsmuster in den Blick genommen, im Anschluss daran die Entwicklung liberal-rechtsstaatlicher Argumentationsmuster. Im letzteren Falle werden neben den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auch die seit 1994 regelmäßig verabschiedeten jährlichen Entschlüsse des Europäischen Parlaments zu den Fortschritten und Entwicklungen im Bereich Inneres und Justiz für quantitative Analysen genutzt, um exemplarisch Unterschiede in den akteurspezifischen Argumentationsweisen deutlich zu machen.

4.1.1.1. Sicherheits-/Performanzdiskurs 1975-2007

Aus theoretischer Perspektive sollte über die Zeit hinweg ein sich intensivierender Sicherheits- und Performanzdiskurs beobachtbar sein.²⁴⁹ Diese Erwartung wird in der Tat sehr

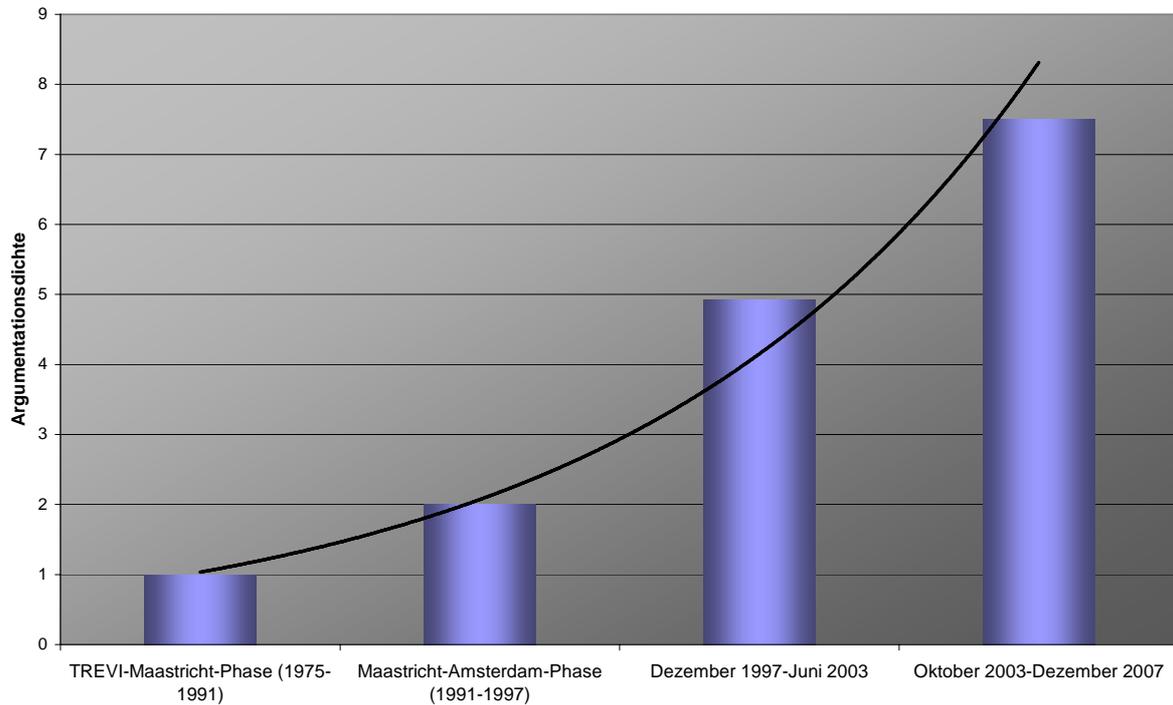
²⁴⁹ Vgl. oben Kap. 2.2. Erstmals nahm der Europäische Rat von Rom vom 1./2. Dezember 1975 Bezug auf den neuen Kooperationsbereich Innere Sicherheit zwischen den damaligen EG-Staaten. Unter der ganz am Schluss platzierten Rubrik „Divers“ („Verschiedenes“) heißt es: „Le Conseil européen a approuvé une proposition du Premier Ministre du Royaume-Uni selon laquelle les Ministres de l’Intérieure des Etats membres de la Communauté (ou les Ministres ayant des responsabilités analogues) se réuniront pour discuter de questions relevant de

klar in der Empirie bestätigt, wie sich an Grafik 1 ablesen lässt. Gemessen wurde die Häufigkeit des allgemeinen Argumentationsmusters einer „anzustrebenden Intensivierung/Verbesserung der Handlungskapazitäten der Union im Bereich Innere Sicherheit“ pro Text. Der für die einzelnen Zeitabschnitte gebildete Quotient bildet somit die jeweilige Argumentationsdichte (Y-Achse) innerhalb des jeweiligen Zeitraums.²⁵⁰

leur compétence, notamment dans le domaine de l'ordre public.“ Sämtliche Schlussfolgerungen des Europäischen Rates seit 1975 sind online auf der Seite der Pressedatenbank der Europäischen Kommission (RAPID) unter www.europa.eu/rapid/setLanguage.do?language=en abrufbar, letzter Zugriff 10.3.2009. Die Schlussfolgerungen seit 1994 sind zudem auch auf der Seite www.europa.eu/european-council/index_de.htm, letzter Zugriff 10.3.2009, abrufbar. In gedruckter Form finden sich die Schlussfolgerungen beispielsweise auch im Bulletin der Europäischen Union. Eine sehr gute Aufstellung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates sowie früherer europäischer Gipfeltreffen von 1961 bis 1995 in Verbindung mit „related documents“ findet sich zudem auf der Seite des European Union Center der University of Pittsburgh unter www.aei.pitt.edu/summit_guide.html, letzter Zugriff 10.3.2009.

²⁵⁰ Codiert wurden in den jeweiligen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates bei diesem Argumentationsmuster alle Argumente, die auf eine *Intensivierung* oder *Verbesserung* der *Handlungskapazitäten* im Bereich Innere Sicherheit ausgerichtet waren. Als Codiereinheit dienten klar nach inhaltlichen Bezugspunkten voneinander unterscheidbare argumentative Sinnabschnitte. Bezog sich ein Abschnitt etwa auf die Stärkung von Europol und ein davon argumentativ getrennter Sinnabschnitt beispielsweise auf eine Stärkung des Schutzes der Außengrenzen der Union, so wurden *zwei* Codierungen vorgenommen. Enthielt ein Sinnabschnitt gewissermaßen als Klammer eine inhaltlich verbundene Reihung unterschiedlicher Bezugspunkte, wurde der Abschnitt als *eine* Codiereinheit gezählt. Vgl. auch das Codierbeispiel im Anhang (Kap. 6). Um die sequenzielle Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, wurden weiterhin heuristische Analysephasen gebildet. Jede Phase enthält dabei zwischen 12 und 19 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, je nachdem in wie vielen Schlussfolgerungen der Bereich Inneres und Justiz pro Phase thematisiert wurde. Zur Berechnung der *Argumentationsdichte* wurde der jeweilige Quotient aus der Anzahl der in der jeweiligen Phase vorgenommenen Codierungen zum oben genannten Argumentationsmuster und der jeweils vorhandenen Zahl von Schlussfolgerungen pro Analysephase errechnet. Auf diese Weise werden Verzerrungen, die sich ansonsten durch die unterschiedliche Anzahl von Texten pro Phase ergeben würden, ausgeschlossen. Die erste Phase umfasst die Frühphase der innen- und justizpolitischen Kooperation von 1975 bis zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Maastricht im Dezember 1991. In diese Phase fallen 19 Schlussfolgerungen mit entsprechenden Bezügen zum Bereich Inneres und Justiz; die zweite Phase reicht bis zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Amsterdam (15 Texte); die dritte Phase bildet die Post-Amsterdam-Phase über Tampere und Nizza bis zum Entwurf des Verfassungsvertrags durch den Konvent (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki im Juni 2003) ab; die vierte Phase reicht schließlich von diesem Punkt bis Ende 2007. Die jeweils gebildeten Quotienten zur Argumentationsdichte pro Text hinsichtlich des oben genannten Arguments einer Intensivierung/Verbesserung der Handlungskapazitäten der Union im Bereich Innere Sicherheit betragen: 1,0 (Phase 1 = 19 Codierungen in 19 Texten), 2,0 (Phase 2 = 30 Codierungen in 15 Texten), 4,93 (Phase 3 = 69 Codierungen in 14 Texten) und 7,25 (Phase 4 = 90 Codierungen in 12 Texten).

Grafik 1: Entwicklung des allgemeinen Argumentationsmusters: „Anzustrebende Intensivierung/Verbesserung der Handlungskapazitäten der Union im Bereich Innere Sicherheit“



Quelle: eigene Darstellung.

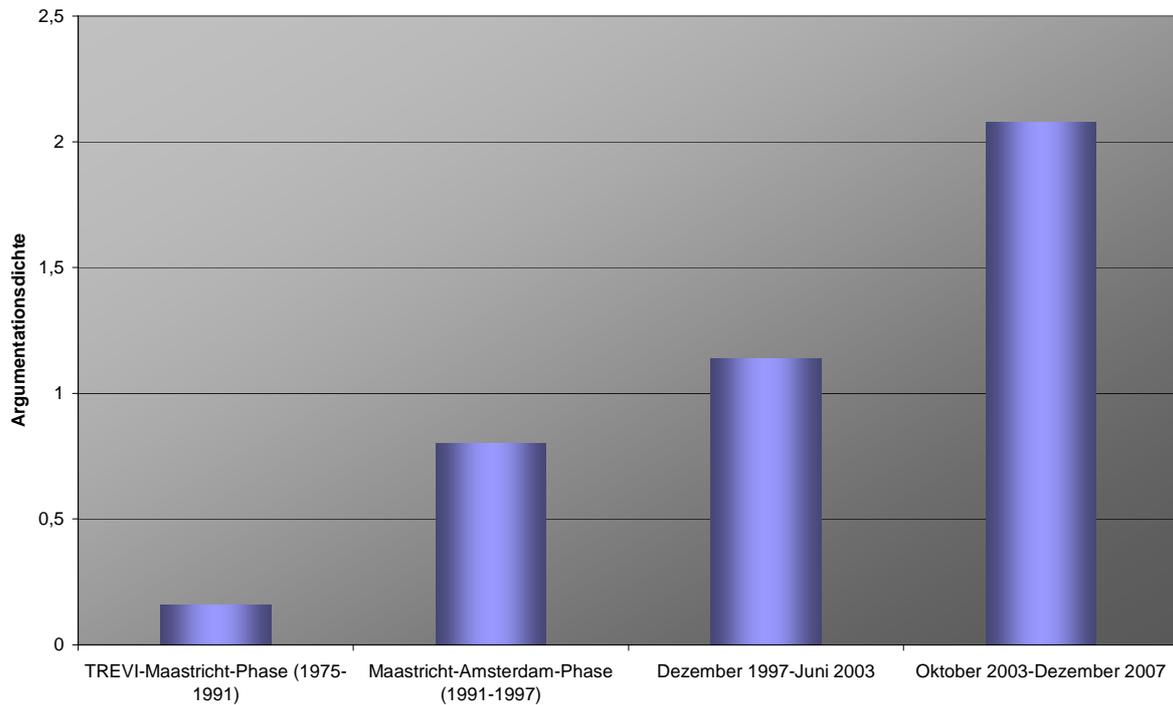
Die Trendlinie verdeutlicht den klaren Anstieg der Argumentationsdichte für das untersuchte Argumentationsmuster in allen vier Analysephasen. In den folgenden Unterkapiteln zur genaueren qualitativen Untersuchung des Sicherheits- und Performanzleitbildes wird nochmals vertiefend auf das Zustandekommen und die jeweiligen Besonderheiten dieses Makrotrends eingegangen. Dabei werden – wie im Methodenkapitel erläutert – keineswegs nur die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates als Analysegrundlage verwendet, sondern auch grundlegende Äußerungen der anderen Akteure auf Ebene der Union. So lässt sich allein auf der Basis des für den obigen Makrotrend ausschlaggebenden aggregierten Datenmaterials zwar bereits festhalten, dass der *allgemeine* Sicherheits- und Performanzdiskurs in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates über die Zeit stetig zugenommen hat. Jedoch werden aus diesem Langzeittrend inhaltlich-qualitative Differenzierungen noch nicht hinreichend deutlich. Zwei ebenfalls quantitative gestützte Langzeittrends machen an dieser Stelle beispielhaft klar, warum eine jeweils vertiefende Analyse notwendig ist. In der folgenden Grafik 2 wird die Argumentationsdichte für das spezifische Argument einer „anzustrebenden Verstärkung und Etablierung effizienter eigenständiger EU-Institutionen im Bereich Innere Sicherheit“ dargestellt. Unter diesen unionalen Strafverfolgungs- und Sicherheitsinstitutionen werden in erster Linie Einrichtungen wie etwa Europol, Eurojust, Frontex oder auch der seit 2004 existierende

Anti-Terrorkoordinators verstanden.²⁵¹ Während der oben in Grafik 1 dargestellte Makrotrend ein regelmäßiges, quasi exponentielles Wachstum des allgemeinen Argumentationsmusters einer anzustrebenden Intensivierung der EU-Handlungskapazitäten im Bereich Innere Sicherheit in allen Analysephasen abbildet, zeigt sich hier für das vom Europäischen Rat verwendete spezifischere Argument einer anvisierten Stärkung effizienter EU-Institutionen in diesem Politikfeld ein sprunghafter Anstieg insbesondere in der letzten Analysephase, in der die Anschläge vom 11. März 2004 stattfanden und unter deren Eindruck das Haager Programm formuliert und verabschiedet worden ist.²⁵² Auf diese Weise lässt sich – wie unten näher erläutert wird – anschaulich nachvollziehen, welche qualitativen Effekte etwa von externen Schocks für eine zeitweilig besonders deutlich ausgeprägte Intensivierung des Sicherheits- und Effizienzleitbildes ausgehen.

²⁵¹ Das methodische Vorgehen erfolgte hier analog zu dem in Anm. 250 beschriebenen Verfahren. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass das in Anm. 250 thematisierte allgemeine Argumentationsmuster (1) einer „Intensivierung/Verbesserung der Handlungskapazitäten der Union im Bereich Innere Sicherheit“ ein höheres Abstraktionsniveau hat, als das Argumentationsmuster (2) einer „anzustrebenden Verstärkung und Etablierung effizienter eigenständiger EU-Institutionen im Bereich Innere Sicherheit“. Die zu dem zuletzt genannten Argumentationsmuster (2) vorgenommenen Codierungen wurden insofern auch immer unter dem allgemeineren Argumentationsmuster (1) erfasst. Auf diese Weise lässt sich veranschaulichen, welche konkreteren inhaltlichen Bestandteile ein solches allgemeines Argumentationsmuster besitzt. Bei Reihungen einzelner inhaltlich unterschiedlicher Bezugspunkte zum konkreteren Argument einer „anzustrebenden Verstärkung und Etablierung effizienter eigenständiger EU-Institutionen im Bereich Innere Sicherheit“ (2) in einem gemeinsamen Sinnabschnitt wurden die einzelnen Bezugspunkte (etwa „Stärkung Europol“; „Stärkung Eurojust“; „Stärkung Frontex“ etc.) jedoch auch jeweils einzeln gezählt. Eine einfache Aufaddition der Einzelbestandteile des konkreteren Argumentationsmusters (2) ist insofern nicht zwingend deckungsgleich mit der Anzahl der Codierungen des allgemeineren Argumentationsmusters (1). Die Quotientenwerte für die Argumentationsdichte dieses spezifischen Arguments betragen für die einzelnen Analysephasen 0,16 (Phase 1 = 3 Codierungen in 19 Texten), 0,8 (Phase 2 = 12 Codierungen in 15 Texten), 1,14 (Phase 3 = 16 Codierungen in 14 Texten) und 2,08 (Phase 4 = 25 Codierungen in 12 Texten).

²⁵² Vgl. auch unten Kap. 4.2.1.4.

Grafik 2: Entwicklung spezifisches Argumentationsmuster „Intensivierung und Etablierung effizienter unionaler Sicherheitseinrichtungen“

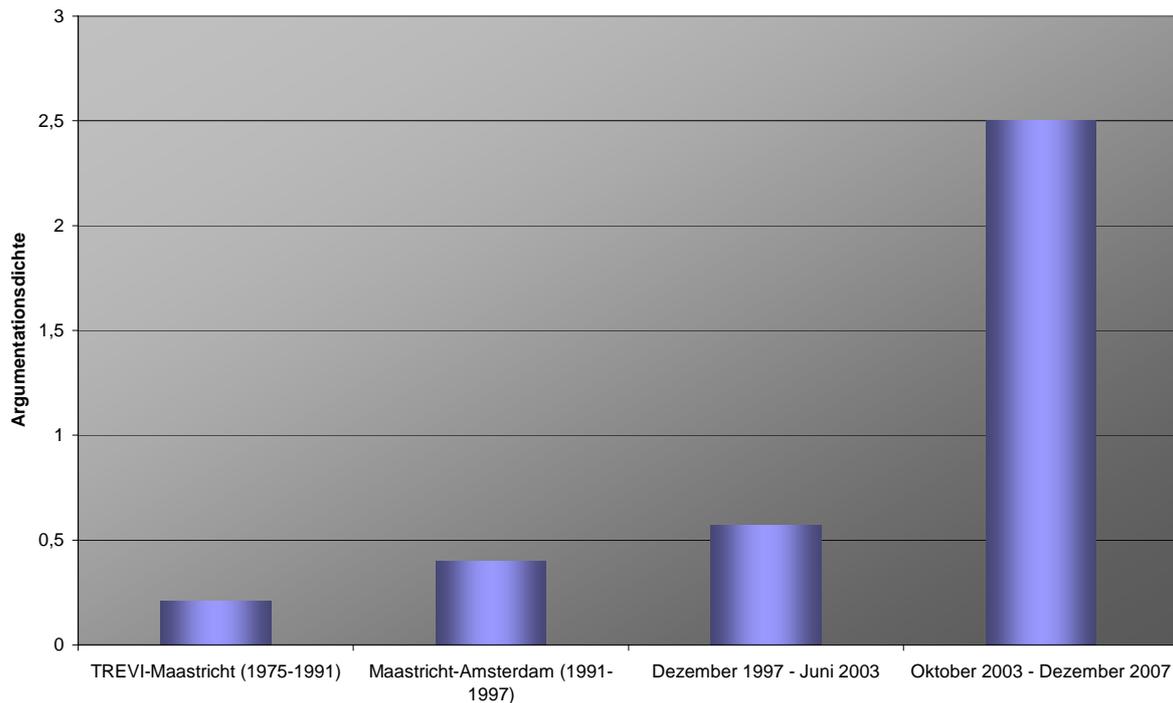


Quelle: eigene Darstellung.

Einen im Vergleich zu Grafik 2 sogar noch sehr viel deutlicheren „argumentativen Sprung“ hinsichtlich der Sicherheits- und Performanzorientierung des Europäischen Rates lässt sich für das Argument einer geforderten Stärkung und Verbesserung des Daten- und Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungs- und Sicherheitseinrichtungen der Union und der Mitgliedstaaten sowie der Einrichtung von EU-eigenen Datenverarbeitungssystemen im Bereich Innere Sicherheit (z.B. SIS I und II, Stärkung der Datenanalysekapazitäten von und des Datenaustauschs über Europol, Eurojust etc.) verzeichnen (Grafik 3). Der argumentative Fokus auf eine Effizienzsteigerung beim Austausch von als sicherheitsrelevant eingestuftem Daten, der von Balzacq auch als zentrales „policy tool“ eines Securitization-Prozesses verstanden wird, hat sich in der letzten Analysephase insbesondere nach den Anschlägen von Madrid drastisch erhöht.²⁵³

²⁵³ Vgl. Balzacq (2008) sowie unten Kap. 4.2.1.5. Das methodische Vorgehen entspricht dem in Anm. 251 beschriebenen Verfahren. Die Quotientenwerte für die Argumentationsdichte betragen: 0,21 (Phase 1 = 4 Codierungen in 19 Texten), 0,4 (Phase 2 = 6 Codierungen in 15 Texten), 0,57 (Phase 3 = 8 Codierungen in 14 Texten) und 2,5 (Phase 4 = 30 Codierungen in 12 Texten).

Grafik 3: Argumentationsdichte spezifisches Argument „Verbesserung des Informationsaustauschs und Schaffung von EU-Datensystemen im Bereich Innere Sicherheit“



Quelle: eigene Darstellung.

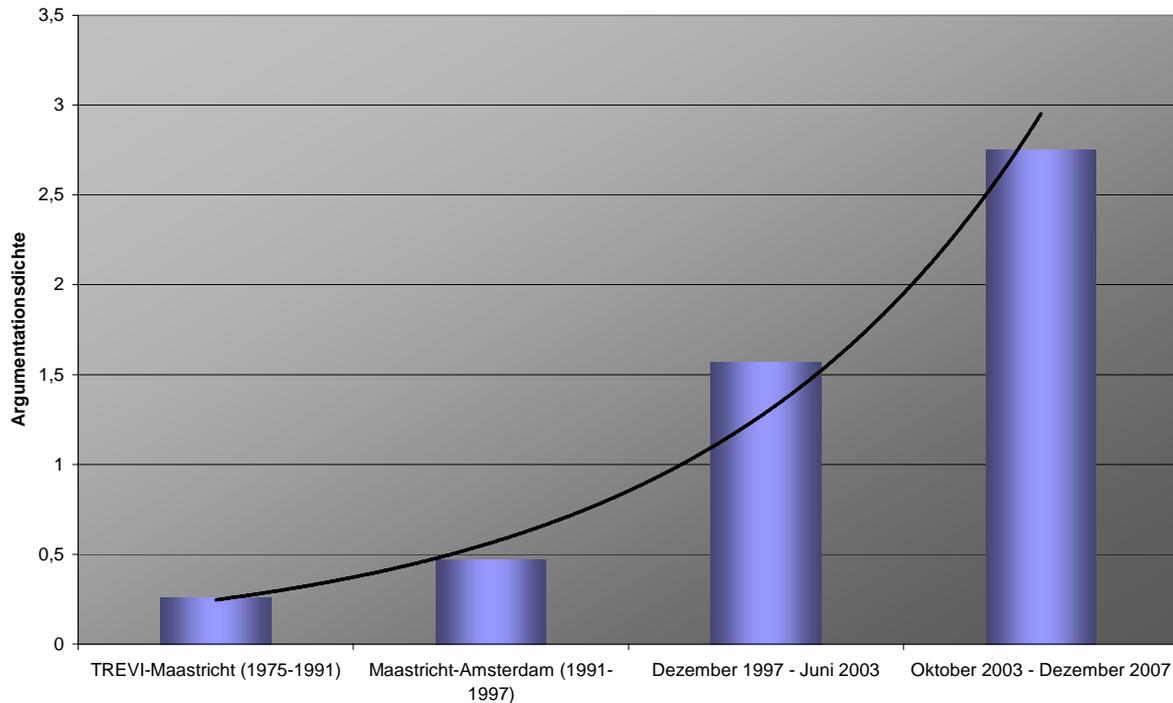
Welche Implikationen sich aus dieser Intensivierung sicherheits- und performanzorientierter Argumentationsmuster möglicherweise mit Blick spezifische liberal-rechtsstaatliche Argumentationen ergeben, wird in Kap. 4.2.2. näher untersucht. Auch aus den im folgenden Abschnitt dargestellten argumentativen Makrotrends lassen sich bereits einige wichtige Erkenntnisse gewinnen.

4.1.1.2. Liberal-rechtsstaatlicher Diskurs 1975-2007

Analog zu den Langzeittrends zur allgemeinen Entwicklung des Sicherheits- und Performanzleitbildes werden im Folgenden ebenfalls einige diskursive Makrotrends zur Herausbildung eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes diskutiert, die es in den nachfolgenden Unterkapiteln zu vertiefen gilt. Betrachtet man zunächst erneut die Argumentationsmuster des Europäischen Rates, so wird deutlich, dass sich nicht nur der Sicherheits- und Performanzdiskurs (vgl. oben Grafik 1), sondern auch der liberal-rechtsstaatliche Diskurs – d.h. im weitesten Sinne das Ensemble von Argumenten, in denen mit Blick auf das Politikfeld Innere Sicherheit liberal-rechtsstaatliche Normen, z.B. zum Datenschutz oder generell zu Fragen parlamentarisch-

rechtlicher Kontrolle, thematisiert werden – im Laufe der Zeit klar und zudem in einem ähnlichen exponentiellen Wachstumstrend intensiviert hat.²⁵⁴

Grafik 4: Liberal-rechtsstaatlicher Diskurs des Europäischen Rates im Zusammenhang mit dem Politikfeld Innere Sicherheit



Quelle: eigene Darstellung.

Diese Entwicklung ist nicht selbstverständlich. Einer Intensivierung des Sicherheits- und Performanzdiskurses hätte ebenso gut auch eine Abschwächung liberal-rechtsstaatlicher Argumentationsmuster im Laufe der Zeit gegenüberstehen können. Stattdessen ist der in relativ ähnlicher Form verlaufende Langzeittrend des liberal-rechtsstaatlichen Diskurses in den Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs ein erster allgemeiner Indikator für die Plausibilität der Sensibilisierungsthese. Je stärker ein Sicherheits- und Performanzdiskurs ausgeprägt ist, desto mehr intensiviert sich offenbar auch der liberal-rechtsstaatliche Diskurs im Zusammenhang mit dem Bereich Innere Sicherheit. Deutlich wird aus diesem Graph jedoch auch, dass der liberal-rechtsstaatliche Diskurs besonders stark seit der Phase von Amsterdam und Tampere sowie in der Haager-Programm-Phase zugenommen hat. Diese Entwicklungen sind weiter unten unter Berücksichtigung eines breiteren Quellenmaterials genauer zu analysieren.²⁵⁵

²⁵⁴ Das methodische Vorgehen entspricht hier dem in Anm. 250 beschriebenen Vorgehen. Die jeweiligen Quotienten zur Argumentationsdichte betragen: 0,26 (Phase 1 = 5 Codierungen in 19 Texten), 0,47 (Phase 2 = 7 Codierungen in 15 Texten), 1,57 (Phase 3 = 22 Codierungen in 14 Texten) und 2,75 (Phase 4 = 33 Codierungen in 12 Texten).

²⁵⁵ Vgl. unten Kap. 4.1.3.3. und Kap. 4.2.2.

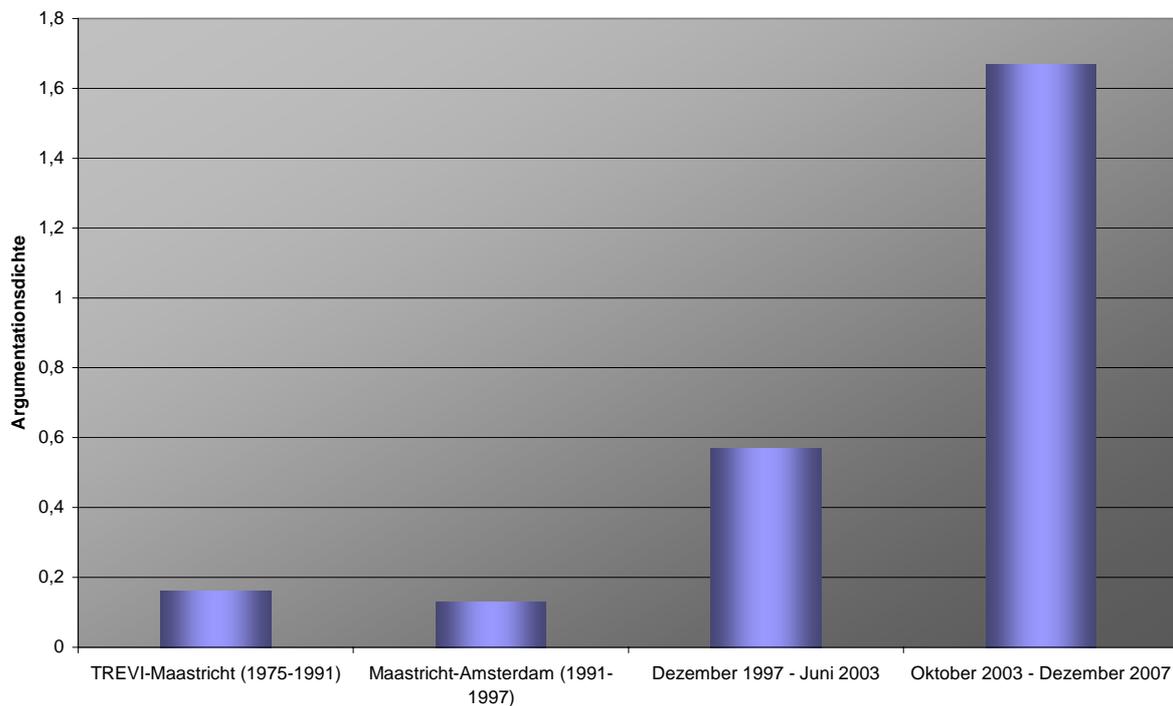
Ähnlich wie bereits bei der Analyse der Langzeitentwicklung des allgemeinen Sicherheits- und Performanzdiskurses des Europäischen Rates lässt sich jedoch auch der obige allgemeine liberal-rechtsstaatliche Makrotrend noch mit einigen weiteren quantitativen Langzeitanalysen untermauern und ausdifferenzieren. Dabei wird erneut deutlich, warum eine vertiefende qualitative Analyse notwendig ist. Betrachtet man beispielsweise das spezifischere Argumentationsmuster der „Balance“ bzw. einer konkreten „Achtungspflicht der Grundrechte durch die Union“ im Bereich Innere Sicherheit (siehe Grafik 5),²⁵⁶ so erkennt man einen ersten deutlichen Zuwachs der diesbezüglichen Argumentationsdichte in der Phase seit Amsterdam und Tampere sowie einen zweiten, noch sehr viel größeren Anstieg in der letzten Analysephase, in der das Haager Programm formuliert wurde.²⁵⁷

In der Frühphase der Kooperation im Bereich Innere Sicherheit sowie in der Prä-Amsterdam-Phase ist dieses Argumentationsmuster dagegen kaum ausgeprägt. Die zumindest in der offiziellen Rhetorik des Europäischen Rates zum Ausdruck kommende liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung hat sich somit vor allem in den beiden letzten Entwicklungsphasen – und dabei sprunghaft vor allem in der Haager-Programm-Phase – verstärkt. Diese Entwicklung, soviel kann bereits an dieser Stelle festgestellt werden, korrespondiert mit den oben diskutierten Trends einer erheblichen inhaltlichen Intensivierung der Sicherheits- und Performanzorientierung insbesondere in der Haager-Programm-Phase, die etwa in dem besonderen argumentativen Fokus auf eine Effizienzsteigerung beim Daten- und Informationsaustausch sowie einer Verstärkung der operativen Handlungskapazitäten der EU-Institutionen im Bereich Innere Sicherheit zum Ausdruck kommt. Angesichts dieser intensivierten und inhaltlich konkreten Forderungen nach einer Verbesserung der Performanz der Union in diesem Politikfeld auf der einen Seite, kommt es auf der anderen Seite offenbar quasi-reflexhaft auch zu einer stärkeren Betonung der grundrechtlichen Achtungspflicht der Union.

²⁵⁶ Vgl. zu diesem Argumentationsmuster oben Kap. 2.4.2.5. sowie unten Kap. 4.2.2.1.

²⁵⁷ Das methodische Vorgehen zu diesem liberal-rechtsstaatlichen Argumentationsmuster entspricht hier dem in Anm. 251 beschriebenen Verfahren. Die Quotienten zur Argumentationsdichte betragen für die einzelnen Analysephasen 0,16 (Phase 1 = 3 Codierungen in 19 Texten), 0,13 (Phase 2 = 2 Codierungen in 15 Texten), 0,57 (Phase 3 = 8 Codierungen in 14 Texten) und 1,67 (Phase 4 = 20 Codierungen in 12 Texten).

Grafik 5: Argumentationsmuster „Balance/konkrete Achtungspflicht der Grundrechte durch Union“



Quelle: eigene Darstellung

Neben diesen argumentativen Langzeittrends des Europäischen Rates lohnt im Hinblick auf die Frage der Herausbildung einer liberal-rechtsstaatlichen Dimension im Bereich Innere Sicherheit auch eine quantitativ gestützte Langzeitanalyse der Argumentationsmuster des Europäischen Parlaments auf der Grundlage der seit 1994 jährlich verabschiedeten Entschlüssen zu den Fortschritten und Entwicklungen der Union im Bereich Inneres und Justiz.²⁵⁸ Auch mit Blick auf diese Makrotrends bestätigen sich einige wichtige theoretische Erwartungen.

Zunächst ist festzuhalten, dass sich der Diskurs der Entschlüssen des Europäischen Parlaments bereits insofern von den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates unterscheidet, als das Parlament weitaus deutlicher und regelmäßiger auf perzipierte *Defizite* der Politikfeld-

²⁵⁸ Auf der Grundlage des Maastrichter Vertrags wurde das Parlament explizit dazu angehalten, jährliche Entschlüssen zu den Fortschritten im Bereich Inneres und Justiz anzunehmen. Die erste dieser Entschlüssen datiert vom 13. Dezember 1994 (ABl. C 18 vom 23.01.1995, S. 39). Alle Entschlüssen des Europäischen Parlaments sind im Amtsblatt der Europäischen Union abgedruckt (online auch unter www.eur-lex.europa.eu). Auf der Website des EP finden sich zudem alle seit Juli 1999 angenommenen Texte unter www.europarl.europa.eu/activities/plenary/ta.de?language=DE, letzter Zugriff 10.3.2009. Einzig für das Jahr 2006 liegt keine separate Entschlüsselung des EP vor, vielmehr wurden mit der Entschlüsselung vom 30. November 2006 zu den Fortschritten im Bereich Inneres und Justiz die Entwicklungen von 2005 bis 2006 (die jährliche Debatte fand am 27. September 2006 statt) zusammen berücksichtigt. Für 2007 liegt wieder eine eigene Entschlüsselung des EP vor (angenommen am 25. September 2008 basierend auf der Aussprache vom 31.1.2008). Sämtliche Wortprotokolle der Debatten sind unter www.europarl.europa.eu/activities/plenary/pv.do?language=DE abrufbar (letzter Zugriff 10.3.2009).

entwicklung eingeht als der Europäische Rat. Dies betrifft sowohl die Seite der Performanzdimension – etwa, was die regelmäßige explizite Kritik des Parlaments an den schwerfälligen intergouvernementalen Entscheidungsmodalitäten im Bereich Innere Sicherheit anbelangt²⁵⁹ – als auch – und hier liegt, wie unten deutlich wird, der argumentative Schwerpunkt des Europäischen Parlaments – Defizite hinsichtlich der liberal-rechtsstaatlichen Dimension. Zwar spricht auch der Europäische Rat Defizite, etwa bei der Umsetzung beschlossener Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten, häufig an,²⁶⁰ doch ist der Diskurs der Staats- und Regierungschefs den theoretischen Erwartungen entsprechend stark performanzorientiert, indem vor allem immer wieder Handlungsziele im Bereich Innere Sicherheit bekräftigt bzw. neu formuliert werden, mit denen die Handlungsfähigkeit der Union betont bzw. verstärkt werden soll (vgl. Grafik 1). Wirklich explizite Thematisierungen von ergebnisinduzierten oder liberal-rechtsstaatlichen potentiellen Legitimitätslücken sind in der öffentlichen Rhetorik der Staats- und Regierungschefs jedoch weitaus geringer ausgeprägt als in den Argumentationsmustern des Europäischen Parlaments.

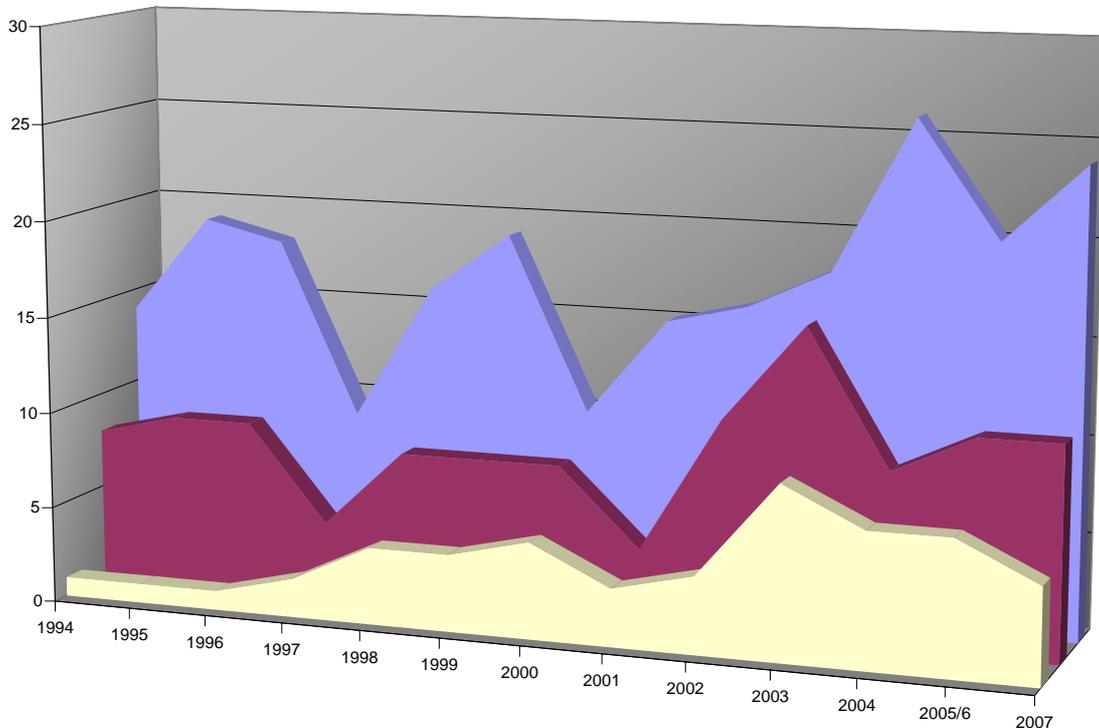
Grafik 6 verdeutlicht die zentralen Argumentationen des Parlaments im Zeitverlauf. Deutlich wird dabei zunächst die unterschiedliche Verteilung von liberal-rechtsstaatlichen Argumenten und Sicherheits-/Performanzargumenten im Vergleich zu den Argumentationsmustern des Europäischen Rates. Während in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates der argumentative Schwerpunkt erwartungsgemäß auf einer Intensivierung der Sicherheits- und Performanzdimension liegt (d.h., die Argumentationsdichte im Bereich Sicherheit/Performanz ist höher als im Hinblick auf liberal-rechtsstaatliche Aspekte), sieht sich das Europäische Parlament den theoretischen Erwartungen entsprechend offenbar eher als liberal-rechtsstaatliches Korrektiv. Argumente, die eine liberal-rechtsstaatliche Legitimitätslücke thematisieren (Salienz) und eine entsprechende Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Strukturen (verstärkte demokratische Kontrolle, verbesserter Grundrechtsschutz auf Ebene der Union etc.) fordern (blaue

²⁵⁹ So etwa in der Entschließung vom 14. Dezember 1995, in der das Parlament beispielsweise unter Erwägungsgrund L feststellt, „dass die Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres immer noch die gleichen Probleme aufwirft, und die gleichen Mängel zeigt, die bereits in seiner oben genannten Entschließung vom 13. Dezember 1994 hervorgehoben wurden“; „[...]dass die offenkundige Schwäche des dritten Pfeilers zurückzuführen ist auf: - den Mangel an klaren politischen Zielen in Titel VI EUV; - eine fragwürdige Verteilung der - Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft (erster Pfeiler), der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (dritter Pfeiler) und den Mitgliedstaaten, - das Erfordernis der Einstimmigkeitsregel, die entweder das Verfahren blockiert oder entschärfte Entscheidungen zur Folge hat, bei denen der kleinste gemeinsame Nenner der Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten zugrunde gelegt wird; [...]“.

²⁶⁰ Vgl. als ein gutes Beispiel etwa die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 12./13. Dezember in Luxemburg, in denen es zum Thema Europol heißt: „Der Europäische Rat bekräftigt in diesem Zusammenhang die Rolle Europol als des privilegierten Instruments der polizeilichen Zusammenarbeit insbesondere bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Er erkennt zwar die Fortschritte an, die bei der Errichtung Europol erzielt worden sind, bedauert aber, dass der Stand der Ratifizierungsverfahren in mehreren Mitgliedstaaten dazu geführt hat, dass sich das Inkrafttreten des Übereinkommens um mehrere Monate verzögert.“ Siehe als ein weiteres Beispiel auch die Erklärung des Europäischen Rates zum „Kampf gegen den Terrorismus“ vom 25. März 2004, in der es heißt, dass der „Terrorismus [...] nur dann wirksam bekämpft werden [kann], wenn die Mitgliedstaaten die vom Rat angenommenen Maßnahmen tatsächlich und umfassend durchführen“. Vgl. zur Anmahnung ergebnisinduzierter Legitimitätslücken auch unten Kap. 4.2.1.2. und Kap. 4.2.1.4.

Fläche), stehen gegenüber Sicherheits- und Performanzargumenten (rote und gelbe Fläche) deutlich im Vordergrund.²⁶¹

Grafik 6: Argumentationsmuster Europäisches Parlament 1994-2007



Quelle: eigene Darstellung.

Insgesamt beträgt das Verhältnis von Argumenten, in denen das Europäische Parlament liberal-rechtsstaatliche Defizite thematisiert und diesbezügliche Verbesserungen fordert, zu Argumenten, in denen allgemeine Performanzdefizite angesprochen oder konkrete Performanzsteigerungen im Kontext des Politikfelds Innere Sicherheit angemahnt werden, 66 % zu 34 % der codierten Argumente (vgl. Grafik 7). Dabei ist zudem festzuhalten, dass von den Performanzargumenten nur knapp die Hälfte einen wirklich *expliziten* Bezug zu konkreten Maßnahmen der Inneren Sicherheit aufweist.²⁶²

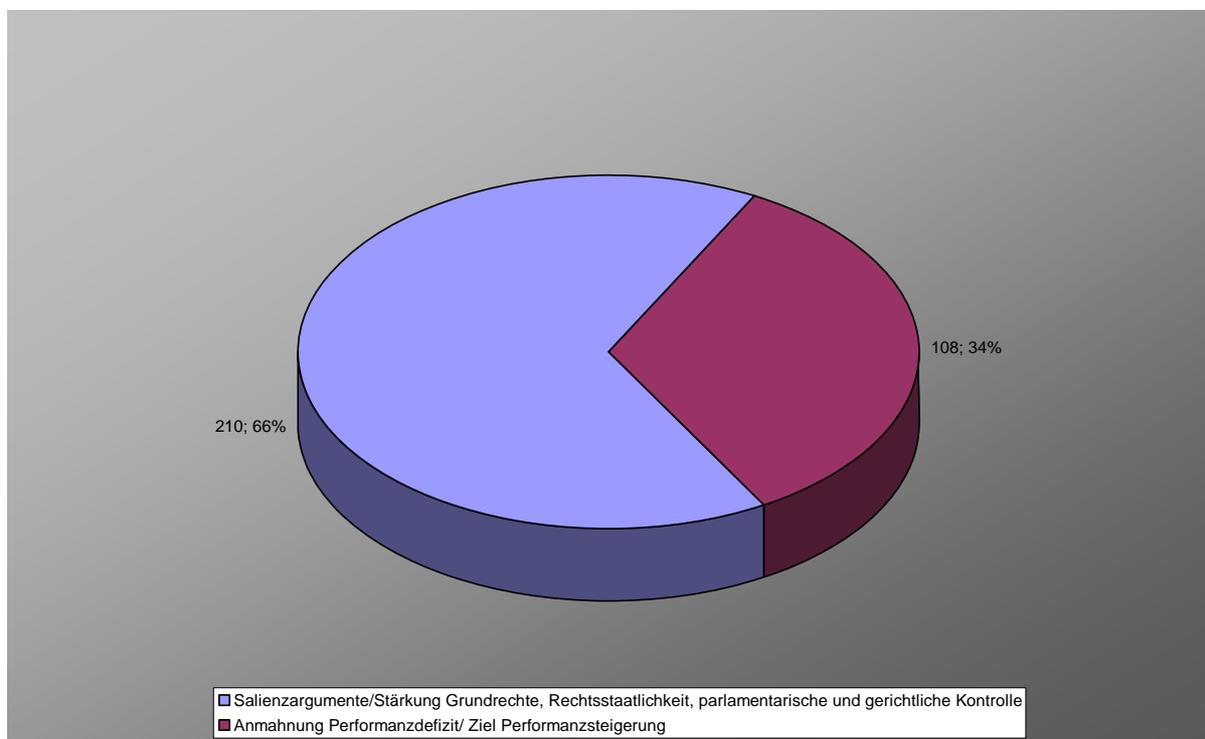
Insgesamt lässt sich zwar auch beim Europäischen Parlament, insbesondere seit 2001, eine gesteigerte Sicherheits- und Performanzorientierung ausmachen, doch liegt der argumentative

²⁶¹ Die gelb markierte Fläche ist als *Teil* der roten Fläche zu verstehen. Sie repräsentiert all diejenigen Argumente des Europäischen Parlaments, die Handlungsdefizite im *direkten* Zusammenhang mit dem Bereich Innere Sicherheit thematisieren, während in der roten Fläche zusätzlich auch all jene Argumente enthalten sind, die allgemein auf eine Performanzsteigerung im „Bereich Inneres und Justiz“ ausgerichtet sind. Bei solchen Argumenten wird somit der Bereich „Innere Sicherheit“ nicht direkt thematisiert, sondern ist allenfalls implizit in der allgemeinen Forderung nach größerer Handlungsfähigkeit der Union im Bereich Inneres und Justiz enthalten. Abgetragen wurde hier immer die *absolute* Anzahl der jeweiligen Argumente (Y-Achse).

²⁶² Vgl. zur Erläuterung Anm. 261. Von den insgesamt 108 codierten Performanzargumenten (vgl. Grafik 7) standen 52 in direktem Kontext zum Bereich Innere Sicherheit.

Fokus deutlich auf liberal-rechtsstaatlichen Forderungen. Vor allem bei diesen liberal-rechtsstaatlichen Argumenten des Europäischen Parlaments ist seit 2001 ein recht deutlicher Anstieg zu verzeichnen, der schließlich im Jahr 2004 seinen bisherigen Höhepunkt findet. Auch hier scheint sich erneut die Relevanz der Sensibilisierungsthese zu bestätigen, nach der eine Verstärkung der Sicherheits- und Performanzorientierung, wie sie oben besonders deutlich mit Blick auf die Argumentationsmuster des Europäischen Rates identifiziert wurde, von einer gleichzeitigen Intensivierung liberal-rechtsstaatlicher Argumentationsstrukturen begleitet wird.

Grafik 7: Durchschnittliche Argumentationsverteilung Salienzargumente vs. Performanzargumente in den Fortschrittsberichten des Europäischen Parlaments



Quelle: eigene Darstellung.

Auf der Grundlage der hier einfürend diskutierten quantitativen Langzeittrends bleibt zunächst somit Folgendes festzuhalten: Nicht nur die theoretische Annahme einer sich im Zeitverlauf deutlich verstärkenden Sicherheits- und Performanzorientierung bestätigt sich; vielmehr wird auf der Basis der hier analysierten Texte ersichtlich, dass im Laufe der Zeit auch liberal-rechtsstaatliche Argumentationsstrukturen klar intensiviert wurden, wobei diese argumentative Entwicklung entsprechend der Sensibilisierungsthese recht offensichtlich mit einer verstärkten Sicherheits- und Performanzorientierung korrespondiert. Je stärker konkrete Performanzsteigerungen im Bereich Innere Sicherheit (z.B. beim Datenaustausch) gefordert wer-

den, desto stärker werden auch solche Argumentationsstrukturen, die eine konkrete Achtungspflicht der Grundrechte *durch* die Union betonen bzw. die – wie im Falle der Argumentationsmuster des Europäischen Parlaments – auf entsprechende konkrete grundrechtliche Verbesserungen gerichtet sind.²⁶³ Diese argumentativen Makrotrends zur Herausbildung sicherheits- und performanzorientierter sowie liberal-rechtsstaatlicher Argumentationsstrukturen gilt es nun im Folgenden für die einzelnen Entwicklungsphasen zu vertiefen. Inwiefern und in welchen Schritten entwickeln sich ein Sicherheits- und Performanzleitbild einerseits und ein liberal-rechtsstaatliches Leitbild im Bereich Innere Sicherheit andererseits?

4.1.2. Die Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent – von funktionalen Ausgleichsmaßnahmen zum öffentlichen Gut der individuellen Sicherheit der Unionsbürger

4.1.2.1. Die 70er und 80er Jahre: Pragmatischer Sicherheitsdiskurs – zwischen intergouvernementaler Gefahrenabwehr und funktionalen Ausgleichsmaßnahmen

Die Frühphase der Kooperation im Bereich Innere Sicherheit zwischen den EG-Mitgliedstaaten in den 70er und 80er Jahren war insbesondere durch zwei ursprünglich unabhängige Entwicklungsstränge gekennzeichnet. Auf der einen Seite stand dabei seit Mitte der 1970er Jahre der Komplex der „intergouvernementalen Gefahrenabwehr“ vor allem im Rahmen der so genannten TREVI-Kooperation; den anderen Entwicklungsstrang bildeten komplementäre Sicherheitsmaßnahmen zur Realisierung der Leitidee des freien Personenverkehrs als Kernelement des Mitte der 80er Jahre forcierten Binnenmarktkonzepts.²⁶⁴ Neben bzw. zwischen diesen beiden Hauptentwicklungssträngen sind zudem frühe Vorstellungen von einem gemeinsamen Strafverfolgungsraum von nachhaltiger Relevanz, die von dem damaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d’Estaing in der zweiten Hälfte der 70er Jahre ins Spiel gebracht wurden.

TREVI – Geheimhaltung statt Konstruktion eines öffentlichen Sicherheitsleitbildes

Bei der 1975 auf Initiative Großbritanniens hin etablierten TREVI-Kooperation handelte es sich um eine strikt intergouvernemental organisierte, halbformelle Kooperation der EG-Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit außerhalb des eigentlichen EG-Vertragsrahmens.²⁶⁵ Hauptsächlicher Anlass für die Einrichtung dieser Kooperationsstrukt-

²⁶³ Vgl. dazu auch unten Kap. 4.2.2.1.

²⁶⁴ Vgl. zu dieser Einteilung etwa Maurer/Monar (2000: 312 ff.).

²⁶⁵ Vgl. anschaulich Benyon et al. (1993); Bigo (1996); Bonnefoi (1995); Knelangen (2001: 88 ff.); Müller (2003: 122 ff; 177 ff.; 278 ff.). Das Akronym TREVI steht wohl in erster Linie für „Terrorism, Radicalism,

ren war die Problematik anwachsender terroristischer Aktivitäten in mehreren Mitgliedstaaten, die eine stärkere gegenseitige Abstimmung und eine verbesserte polizeiliche Kooperation erforderlich erscheinen ließen.²⁶⁶ Der Ansatz der Kooperation war pragmatisch und ganz bewusst auf einen hohen Geheimhaltungsgrad ausgerichtet.²⁶⁷ Die informelle Kooperationsstruktur, die einen unmittelbaren und vertraulichen Austausch von Informationen zwischen den beteiligten Exekutivvertretern ermöglichte, wurde als effizienter gegenüber den komplizierten völkerrechtlichen Verfahren der gegenseitigen Rechtshilfe angesehen.²⁶⁸ Angesichts dieses informellen Charakters und des von vornherein intendierten hohen Geheimhaltungsgrades wurde auch kein offizielles und klares Leitbild der Kooperation durch öffentliche Stellungnahmen der Mitgliedstaaten nach außen transportiert.²⁶⁹

Zwar nahm der Europäische Rat bereits in seinen Schlussfolgerungen der 1970er Jahre vereinzelt und recht unspezifisch Bezug auf eine bestehende zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Dabei wurde auch durchaus der Wille zu einer weiteren Vertiefung der Kooperation unterstrichen und allgemein anerkannt, dass eine effiziente und effektive Bekämpfung des Terrorismus nur durch gemeinsame Anstrengungen möglich sei.²⁷⁰ Allerdings wurde ganz offensichtlich noch nicht versucht, das Politikfeld der Inneren Sicherheit für die öffentlichkeitsbezogene Konstruktion eines neuen gemeinschaftlichen legitimitätsstiftenden Leitbildes auf europäischer Ebene zu nutzen. Die

Extremism and Violence International“; nach einer anderen Interpretation verweist der Name auch auf den Trevi-Brunnen in Rom, da das erste Treffen der jeweils zuständigen Minister, bei dem der Grundstein für diese neue Kooperationsform im Bereich Innere Sicherheit gelegt wurde, in der Nähe dieses historischen Ortes stattfand. Vgl. dazu Knelangen (2001: 91).

²⁶⁶ Großbritannien erhoffte sich insbesondere eine Unterstützung im Kampf gegen die IRA, Italien sah sich mit dem Extremismus der „Roten Brigaden“ konfrontiert, Deutschland mit der „Roten Armeeaktion“ (RAF), Spanien mit der radikalen baskischen Separatistenbewegung „Euskadi ta Askatasuna“ (ETA). Zunächst wurden vor diesem Hintergrund daher die Arbeitsgruppen „Terrorismus“ (TREVI I), bestehend aus Polizeibeamten und Geheimdienstvertretern, sowie die Gruppe TREVI II (Polizeifragen, Ausrüstung und Ausbildung) eingerichtet. In den Folgejahren kamen unter dem Dach der Innen- und Justizminister der EG verschiedene andere Arbeitsgruppen hinzu: seit 1985 TREVI III (Bekämpfung der organisierten Kriminalität); seit 1989 TREVI IV (Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Wegfall der Grenzkontrollen); ab 1991 schließlich die so genannte AG Europol, in der die Einrichtung der European Drugs Intelligence Unit und deren Nachfolgeeinrichtung Europol vorbereitet und begleitet wurden. An der institutionellen Entwicklung der Arbeitsgruppen sieht man, wie ab Mitte der 80er Jahre die ursprünglich unterschiedlichen Entwicklungsstränge der intergouvernementalen Gefahrenabwehr und der Sicherheitskooperation zur Flankierung des Binnenmarktziels (vgl. unten) miteinander verschmolzen. Für eine gute Überblicksdarstellung dieser Entwicklungen vgl. Knelangen (2001: 88 ff.).

²⁶⁷ Weder die Teilnehmer der TREVI-Arbeitsgruppen noch die Tagungsorte, Termine oder Entscheidungen wurden öffentlich bekannt gegeben. Vgl. dazu etwa Müller (2003: 123). Wie öffentlichkeitsfern die Kooperation tatsächlich war, zeigt sich auch an den letztlich bis heute geltenden relativen Unklarheiten über den Ursprung der Bezeichnung „TREVI“. Vgl. oben Anm. 265.

²⁶⁸ Vgl. Funk (2000: 300 f.).

²⁶⁹ Bis heute ist die öffentlich zugängliche Dokumentenlage zu TREVI sehr dünn. Einige interessante Schlüsseldokumente sind aber in dem Kompendium von Bunyan (1997) abgedruckt.

²⁷⁰ Vgl. etwa die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 12./13. Juli 1976 in Brüssel: „Recent events have shown once again that no country, no people and no government can hope to be spared acts of terrorism, kidnappings and hijackings directed against its citizens and interests unless all countries agree on effective measures.“

Ähnlich auch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen am 7./8. April 1978, in der Europäische Rat eine Erklärung zum Terrorismus anlässlich des Attentats der Roten Brigaden auf den ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten Aldo Moro abgab.

EG/EU war lediglich einer von vielen zwischenstaatlichen Bezugsrahmen der Kooperation im Bereich Innere Sicherheit und wurde noch nicht als eine eigenständige Instanz zur Gewährleistung der individuellen Sicherheit der Bürger in öffentlichen Argumentationen definiert.²⁷¹ In den 80er und 90er Jahren wurde die TREVI-Kooperation im Rahmen einer verstärkten Diskussion um sicherheitspolitische Maßnahmen auf europäischer Ebene jedoch deutlich ausgebaut und um weitere Handlungsfelder (insbesondere organisierte Kriminalität, Drogenbekämpfung, Schutz der Außengrenzen) erweitert. Diese Prozesse standen in einem engen Zusammenhang mit der „katalytischen Wirkung der Binnenmarktdiskussion“²⁷² seit Mitte der 80er Jahre, auf die im übernächsten Abschnitt eingegangen wird.

Die Idee eines gemeinsamen „espace judiciaire européen“

Mehr oder weniger parallel zu den ersten sicherheitspolitischen Bemühungen im Rahmen von TREVI legte der damalige französische Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing auf dem Europäischen Rat von Brüssel am 5. und 6. Dezember 1977 den Vorschlag vor, schrittweise einen „espace judiciaire européen“ zu errichten und damit der Gemeinschaft eine völlig neue qualitative Dimension jenseits einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft zu verleihen. Diese Ideen bildeten einen wesentlichen konzeptionellen Vorläufer der heutigen justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen:

Je propose que nous franchissions un nouveau pas dans l'organisation de l'Union de l'Europe. Les pays membres de la Communauté sont engagés dans un processus qui doit les conduire à l'union, c'est-à-dire à la création d'un espace organisé. Les Traités de Paris et de Rome ont jeté les bases d'un espace économique: Le Marché commun, et aussi d'un espace commercial. Nos peuples se rendent compte qu'il faut que la construction européenne ne se limite point à cela. Ayant pris progressivement conscience de leur unité de destin, ils considèrent de plus en plus anachroniques les barrières de nature variée qui cloisonnent encore l'Europe.

La construction de l'Union de l'Europe devrait donc s'enrichir d'un nouveau concept, celui de l'espace judiciaire. Certes, il n'est pas question d'en réaliser du jour au lendemain toutes les limites. A tout le moins faut-il l'entreprendre. Je suggère donc que, par l'adoption d'une convention d'extradition automatique assortie des garanties appropriées pour les cas de crimes particulièrement graves, quels qu'en soient les mobiles, les Neuf mettent en place le premier élément d'un espace judiciaire unique.

Ceci n'exclut pas, bien entendu, que l'on traite du terrorisme dans des cadres plus larges. Mais nos concitoyens souhaitent qu'en ce domaine la Communauté des Neuf mette en oeuvre une coopération d'une nature spécifique, à l'image de la solidarité qui unit désormais nos pays.²⁷³

Der Vorschlag, der von den Staats- und Regierungschefs zunächst eher skeptisch bis ablehnend aufgenommen wurde²⁷⁴ – in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes wurde lediglich nüchtern konstatiert, dass der Europäische Rat den Vorschlag „mit Interesse zur Kenntnis“ genommen habe und eine weitere Prüfung der Vorschläge anregt –, beinhaltete bereits zentra-

²⁷¹ Vgl. Funk (2000: 297).

²⁷² Funk (2000: 301).

²⁷³ „Proposition de Valéry Giscard d'Estaing sur la mise en place d'un espace judiciaire européen“, Dokument abrufbar unter www.ena.lu/proposition_valery_giscard_estaing_mise_en_place_espace_judiciaire_europeen_bruelles_decembre_1977-010006377.html (letzter Zugriff 10.3.2009).

²⁷⁴ Vgl. dazu auch Wessels (1981: 219).

le Grundelemente und Argumentationslinien, die auch heute die Auseinandersetzung um die inhaltliche Ausrichtung und Konzeption des RFSR prägen: Zum einen wurde hier bereits der Gedanke eines gemeinsamen *Raumes*, der über einen reinen Wirtschaftsraum hinausgeht und ein von diesem vollkommen unabhängiges und eigenständiges Integrationsprojekt bilden kann, klar formuliert. Gleichzeitig wurde bewusst offen gelassen, welchen konkreten Endzustand dieser gemeinsame „espace judiciaire“ einmal haben sollte. Für Giscard stand jedoch zunächst eindeutig der Gedanke der Verbesserung der *strafrechtlichen* Kooperation im Bereich der Auslieferung von Straftätern bei bestimmten Formen schwerer Kriminalität als erstes Element des Aufbaus eines solchen gemeinsamen Rechtsraums im Vordergrund.²⁷⁵ Die bisherige, recht schwerfällige völkerrechtliche Auslieferungspraxis im Rahmen der Konvention des Europarats von 1957 sollte zwischen den EG-Mitgliedstaaten auf der Grundlage gegenseitiger *Solidarität* verbessert werden. Nach einigen Bemühungen wurde das Projekt nach 1980 jedoch nicht explizit weitergeführt, wengleich in der Folgezeit tatsächlich einige Effizienzsteigerungen im Bereich des Auslieferungsrechts angestrebt und auch schrittweise erreicht wurden.²⁷⁶

Insofern hat das Konzept eines „espace judiciaire“ langfristig durchaus seine nachhaltige Relevanz bewiesen.²⁷⁷ In einer kurz- bis mittelfristigen Perspektive hat es aber eine geringere Dynamik entfalten können als der im Folgenden zu erläuternde Argumentationszusammenhang von Freizügigkeit und sicherheitspolitischen Ausgleichsmaßnahmen.

Abbau der Binnengrenzen und funktionale Ausgleichsmaßnahmen – EEA, Schengen

Mit der prioritären Zielsetzung eines gemeinsamen Binnenmarkts entwickelte sich die Idee der Realisierung der Personenfreizügigkeit zum prägenden und dynamisierenden Leitkonzept für die Kooperation im Bereich Inneres und Justiz.²⁷⁸ Als der Europäische Rat von Fontainebleau im Juni 1984 die Abschaffung aller Polizei- und Zollformalitäten beim Überschreiten der Binnengrenzen der Gemeinschaft als eine von mehreren Maßnahmen im Kontext des bereits seit 1974 proklamierten Ziels eines „Europas der Bürger“²⁷⁹ verlangte, war dies der will-

²⁷⁵ Vgl. auch Plachta/van Ballegooij (2005: 17).

²⁷⁶ Vgl. Elsen (2005: 44); Plachta/van Ballegooij (2005: 17 ff.) sowie unten Kap. 4.4.2.

²⁷⁷ Vgl. unten die Ausführungen zu einem gemeinsamen Rechtsraum (Kap. 4.1.3.3.) sowie die Fallstudie in Kap. 4.4.

²⁷⁸ Das Freizügigkeitsziel findet sich freilich bereits im EWG-Vertrag von 1957, allerdings ohne einen Bezug zu innen- und justizpolitischen Aspekten. Vgl. zur Leitidee der Personenfreizügigkeit und der entsprechenden Auswirkungen auf die Kooperation im Bereich Innere Sicherheit etwa Knelangen (2001: 101 ff.); Müller (2003: 123 ff.); Funk (2000: 301 ff.).

²⁷⁹ Der Gipfel der Staats- und Regierungschefs von Paris am 9. und 10. Dezember 1974 hatte diese Zielperspektive vorgegeben und eine entsprechende Arbeitsgruppe eingesetzt, die erörtern sollte, in welcher Weise den Bürgern der damals neun Mitgliedstaaten spezifische Rechte als Angehörige der „Gemeinschaft“ zuerkannt werden könnten. Auch der Bericht des damaligen belgischen Premierministers Leo Tindemans („Tindemans Bericht“) maß diesem neuen Konzept mit Blick auf die Vision einer „Europäischen Union“ zentrale Bedeutung zu. Vgl.

kommene argumentative Anknüpfungspunkt für die Kommission, ihr Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarkts vorzulegen.²⁸⁰ Das Weißbuch bildete das zentrale handlungsleitende Dokument für die kurz darauf auch in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) primärrechtlich formulierte Zielsetzung eines bis Ende 1992 zu schaffenden „Raums ohne Binnengrenzen, in der freie Verkehr von [...] Personen gewährleistet ist“.²⁸¹

Diese angestrebte vollständige Gewährleistung des Marktbürgerrechts auf Freizügigkeit in einem gemeinsamen Binnenmarkt erforderte nach der Argumentation der Kommission in ihrem Weißbuch sowie nach den Vorstellungen der Regierungen der Mitgliedstaaten einige „flankierende Ausgleichsmaßnahmen“ aus dem klassischen nationalstaatlichen Bereich der Inneren Sicherheit, um ein befürchtetes, durch die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen ausgelöstes Sicherheitsdefizit zu vermeiden.²⁸² Eine frühzeitige Vergemeinschaftung dieser Materien, wie sie von der Kommission bereits vor der EEA als supranationaler Norm-Entrepreneur angestrebt worden war, scheiterte aber an den Souveränitätsvorbehalten insbesondere Großbritanniens, Irlands und Dänemarks.²⁸³ Vielmehr machten die Mitgliedstaaten in der „Allgemeinen Erklärung“ zu den Artikeln 13 bis 19 der EEA deutlich, wie sehr sie Maßnahmen aus dem Bereich der Inneren Sicherheit nach wie vor als nationalstaatliche ‚domaine réservé‘ betrachteten.²⁸⁴ Allerdings gaben die Staats- und Regierungschefs im Rahmen der

ausführlich zur Entwicklung des Konzepts eines „Europas der Bürger“ und dem darauf aufbauenden Konzept der „Unionsbürgerschaft“: Wollenschläger (2007: 90 ff.) sowie Kap. 4.1.3.

²⁸⁰ So bezieht sich die Kommission gleich zu Beginn des Weißbuches (KOM (85) 310 endg.) auf die wegweisende Deklarationen des Europäischen Rates mit Bezug zum Binnenmarkt, um den eigenen Geltungsanspruch des Weißbuches zu untermauern und die darin formulierten Ziele und vorgeschlagenen konkreten Maßnahmen argumentativ abzusichern.

²⁸¹ Vgl. zur „handlungsleitenden“ Rolle des Weißbuches auch Maurer/Monar (2000: 312).

²⁸² Vgl. z.B. Rdnr. 29 des Weißbuches: „If the objective of abolishing all internal frontier controls is to be met, alternative means of protection will need to be found or, where they exist, strengthened. Obvious examples are improving controls at the external frontiers of the Community; using spot-checks at the internal frontiers and inland; and further enhancing cooperation between the national authorities concerned.“ Der Begriff von notwendigen „flanking measures“ kommt bereits in der Einleitung des Weißbuches vor.

²⁸³ Bereits seit 1974 hatte die Kommission sich bemüht, die Initiative zu einem „Europa der Bürger“ im Interesse einer verstärkten gemeinschaftlichen Politikgestaltung zu nutzen und dabei insbesondere „zwischen der Passunion und dem Abbau von Binnengrenzkontrollen ein Junktim herzustellen“ (Knelangen 2001: 102). Dies gelang ihr jedoch aufgrund des Widerstandes von Seiten der Mitgliedstaaten nicht wirklich (vgl. ebd.: 102 ff.). Diese argumentierten, dass ein Abbau der Binnengrenzkontrollen ein nicht hinnehmbares „Sicherheitsdefizit“ darstellen würde und sperrten sich hartnäckig gegen die wiederholten Initiativen der Kommission, derartige Regelungen auf gemeinschaftlicher Ebene zu treffen. In der Tat zeichnete sich damit ab, „dass sich das Ziel der Personenfreizügigkeit auf Gemeinschaftsebene nicht erreichen ließ“ (Knelangen 2001: 105). Die Strategie der Kommission in ihrem Weißbuch bestand ebenfalls darin, die von ihr vorgeschlagenen innen- und justizpolitischen Ausgleichsmaßnahmen über den funktionalen Hebel des Freizügigkeitsziels in den Gemeinschaftsrahmen zu integrieren und die supranationalen Verfahrensnormen des Binnenmarktes (Art. 100a und 149c EGV) auch auf diesen Bereich anzuwenden. In der EEA wurde angesichts der Souveränitätsreflexe der Mitgliedstaaten jedoch ausdrücklich festgehalten, dass die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Binnenmarktes „nicht für die Bestimmungen über [...] die Freizügigkeit“ gelten – und damit auch nicht für die innen- und justizpolitischen Ausgleichsmaßnahmen. Mit dieser primärrechtlichen Fixierung war eine frühzeitige Vergemeinschaftung des Politikbereichs im Rahmen des EG-Vertrags in der Tat zunächst zugunsten von rein zwischenstaatlichen Kooperationsmechanismen ausgeschlossen. Vgl. Maurer/Monar (2000: 313) sowie Knelangen (2001: 107).

²⁸⁴ „Die Bestimmungen berühren in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten, diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die sie zur Kontrolle der Einwanderung aus dritten Ländern sowie zur Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel und unerlaubtem Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten für erforderlich halten“.

EEA noch eine weitere „Politische Erklärung der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Freizügigkeit“ ab, um festzuhalten, dass sie *außerhalb* des EG-Vertragsrahmens durchaus zu einer weiteren innen- und justizpolitischen Kooperation zur Erreichung des Freizügigkeitsziels bereit seien.

Zur Förderung der Freizügigkeit arbeiten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Befugnisse der Gemeinschaft zusammen, und zwar insbesondere hinsichtlich der Einreise, der Bewegungsfreiheit und des Aufenthaltsrechts von Staatsangehörigen dritter Länder. Außerdem arbeiten sie bei der Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel und unerlaubtem Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten zusammen.

Vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten, im Rahmen der gesamten Gemeinschaft einen Abbau der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu erreichen, ist es zu verstehen, dass es im Rahmen von „Schengen“ zu einer „Parallelintegration“ außerhalb des EG-Rahmens kam.²⁸⁵ Noch bevor die EEA im Februar 1986 unterzeichnet wurde, hatten die Benelux-Staaten, Frankreich und Deutschland am 14. Juni 1985 das Schengener Abkommen abgeschlossen, das zwischen den beteiligten Vertragsparteien „den Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen und deren Verlagerung an die Außengrenzen“ bis zum 1. Januar 1990 vorsah.²⁸⁶ Wie schon im Weißbuch der Kommission wurden auch hier die vorgesehenen Sicherheitsmaßnahmen als lediglich funktional *ergänzende* Maßnahmen betrachtet, um das Primärziel der Freizügigkeit für Personen und Waren innerhalb des gemeinsamen Schengen-Raums zu gewährleisten.

Zu diesem Zweck bemühen sie sich zuvor, soweit notwendig, die den Kontrollen zugrunde liegenden Gesetze und Vorschriften hinsichtlich der Verbote und Beschränkungen zu harmonisieren und *ergänzende Maßnahmen zum Schutz der inneren Sicherheit* sowie zur Verhinderung der unerlaubten Einreise von Personen, die nicht Angehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind, zu ergreifen. (Art. 17 SchAbk) [Hervorhebung: DST]

Die technischen Details dieser ergänzenden Sicherheitsmaßnahmen wurden später im so genannten Schengener Durchführungsabkommen vom 19. Juni 1990 (SDÜ) geregelt, mit dem unter anderem das Schengener Informationssystem (SIS) als innovatives technisches Rechercheinstrument zur Erleichterung der grenzüberschreitenden polizeilichen Fahndung nach Personen und Sachen eingerichtet wurde.²⁸⁷

²⁸⁵ Vgl. Müller (2003: 123 ff.).

²⁸⁶ Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. Juni 1985, GMBI. 1986, S. 79 ff.

²⁸⁷ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen einschließlich der Erklärung zum Recht der Nacheile vom 19. Juni 1990, BGBl. II 1993, S. 1013. Zum Schengener Durchführungsübereinkommen eingehend Knelangen (2001: 109 ff.). Das SIS ist eine zentrale Datenbank, auf die die jeweiligen nationalen Fahndungsbehörden separat Zugriff haben und über die Recherchen zu gesuchten oder zu beobachtenden Personen, gestohlenen Kraftfahrzeugen, gefälschten Pässen, Banknoten oder Waffen durchge-

Insgesamt gilt für die Frage einer sicherheitsbezogenen Leitbildkonstruktion im Zusammenhang mit der Idee der Personenfreizügigkeit in den 80er Jahren Folgendes: Während die angestrebte Gewährleistung der Personenfreizügigkeit durchaus als individuelles Recht des Marktbürgers betrachtet wurde, war der Gedanke der „flankierenden Ausgleichsmaßnahmen“ zunächst weitaus weniger auf ein zu befriedigendes individuelles Sicherheitsbedürfnis des einzelnen Bürger als vielmehr auf die allgemeine staatliche oder gesellschaftliche Sicherheit im Sinne eines Schutzes der jeweiligen nationalen *öffentlichen Ordnung* ausgerichtet. Die in einer durchweg pragmatisch-nüchternen Sprache thematisierten „Ausgleichsmaßnahmen“²⁸⁸ sind zunächst nichts anderes als ein funktional-komplementäres Element der Personenfreizügigkeit.²⁸⁹ Bezeichnenderweise taucht der Begriff einer von der Gemeinschaft zu gewährleistenden „Inneren Sicherheit“ als eigenständiges Handlungsziel oder gar ein Verweis auf einen individuellen positiven Anspruch des Bürgers auf Sicherheit weder im Weißbuch der Kommission, noch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates bis 1993 in Bezug auf die Kooperation der Mitgliedstaaten im Bereich Inneres und Justiz auf.²⁹⁰ Im Weißbuch der Kommission wird vielmehr recht allgemein der Zusammenhang zwischen dem Ziel eines Abbaus der Binnengrenzen und den Aspekten „public security, immigration and drug control“ hergestellt, indem die Kommission „in line with the concerns expressed by the European Council“²⁹¹ die Notwendigkeit von „adequate safeguards against drugs and terrorism“ anerkennt und entsprechende ausgleichende Kontrollmaßnahmen vorschlägt.²⁹² Das weitestgehende Fehlen einer individuellen, auf den einzelnen „Unions- bzw. Gemeinschaftsbürger“ ausgerichteten Komponente der Gewährleistung Innerer Sicherheit wird schließlich auch dadurch deutlich, dass der heutzutage geradezu ritualisierte Verweis auf die „Erwartungen der Bürger“²⁹³ überhaupt noch nicht verwendet wird.

Für die 70er und 80er Jahre lässt sich daher sagen, dass weder mit der anfänglichen TREVI-Kooperation, noch mit den innen- und justizpolitischen Maßnahmen im Kontext der Realisierung der Personenfreizügigkeit die Konstruktion eines eigenständigen, legitimitätsstiftenden

führt werden können. Der Zentralcomputer des SIS (C-SIS) und die dazugehörige technische Unterstützungseinheit wurden in Straßburg eingerichtet. Vgl. zum SIS u.a. Müller (2003: 328 ff.).

²⁸⁸ Vgl. etwa die nüchternen Ausführungen der Kommission im Maßnahmenkatalog ihres Weißbuchs zur Vollendung des Binnenmarktes oder auch die detaillierten, technokratisch anmutenden Vorgaben im SDÜ.

²⁸⁹ Vgl. auch Maurer/Monar (2000: 312).

²⁹⁰ Genauer bis zum Europäischen Rat von Brüssel im Oktober 1993, siehe unten Kap. 4.1.2.2.

²⁹¹ Hier nahm die Kommission Bezug auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel 1985 (29./30. März), in dessen Schlussfolgerungen es heißt: „In diesem Zusammenhang hebt der Europäische Rat hervor, dass die Verwirklichung des Ziels der Abschaffung der Grenzformalitäten mit den Erfordernissen der Terrorismus- und Drogenbekämpfung vereinbar bleiben muss.“ Im Zusammenhang mit der in den 80er Jahren verstärkten Diskussion um eine wirksame Bekämpfung von Drogenmissbrauch und Rauschgiftkriminalität ist zudem auffallend, dass diese Problematik auf europäischer Ebene auch unter dem Gesichtspunkt der gesellschaftlichen Sicherheit und dem Schutz der Gesundheit thematisiert wird. Vgl. insofern auch den so genannten Adonnino Bericht, in dem in diesem Kontext etwa von „social security, health“ die Rede ist.

²⁹² Vgl. KOM 1985, Rdnr. 11, 27, 29, 47 ff, 51.

²⁹³ Vgl. etwa unten Kap. 4.2.1.2.

Leitbildes verbunden war, in dem die Gemeinschaft als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent für ihre Bürger erscheint. Zwar war der Gedanke eines gemeinsamen Sicherheitsraums sowohl mit dem von Giscard ins Spiel gebrachten Konzept eines „espace judiciaire“ sowie der Leitidee eines gemeinsamen, durch funktionale Sicherheitsmaßnahmen zu ergänzenden Binnenmarktraums durchaus schon früh ausgeprägt (dies gilt ebenso für den Schengen-Raum).²⁹⁴ In diesen Kontext gehört auch der Gedanke der Solidarität, der vereinzelt mit Blick auf konkrete Bedrohungsmomente beschworen wurde. Doch bei den Sicherheitsmaßnahmen, die insbesondere im Bereich der „intergouvernementalen Gefahrenabwehr“ sowie im Zusammenhang mit der Schaffung eines gemeinsamen Raums der Personenfreizügigkeit thematisiert wurden, stand statt einer öffentlichkeitsbezogenen Sicherheitsrhetorik eindeutig nüchterner Pragmatismus im Vordergrund.²⁹⁵

4.1.2.2. Ein neuer quasi-staatlicher Legitimitätsdiskurs – Die „Entökonomisierung“ der innen- und justizpolitischen Kooperation und die Union als Garant der persönlichen Sicherheit der Bürger

Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre begann jedoch ein wichtiger ideeller Prozess, den man mit Kainer auch als allmähliche „Entökonomisierung“²⁹⁶ der Zielsetzungen des Bereichs Inneres und Justiz bezeichnen kann und der für die Konstruktion einer staatsähnlichen Sicherheitsdimension der Union nachhaltige Bedeutung besitzt: Die abgesehen von der ursprünglichen TREVI-Kooperation bislang unter dem Signum von flankierenden „Ausgleichsmaßnahmen“ thematisierten Handlungsfelder der Innen- und Justizpolitik begannen sich von dem bislang klar übergeordneten, vor allem ökonomisch begründeten Binnenmarktprinzip der Personenfreizügigkeit ganz allmählich loszulösen. Zwar blieb das Ziel der Freizügigkeit nach wie vor von großer und meist besonders hervorgehobener Wichtigkeit – dies gilt im übrigen bis heute –,²⁹⁷ doch Maßnahmen aus dem klassischen nationalstaatlichen Bereich der Inneren Sicherheit wurden mehr und mehr zu einem eigenständigen Handlungsziel der Union deklariert, das konzeptionell durchaus über die bisher angestrebten reinen „Ausgleichsmaßnahmen“ zur Absicherung des Binnenmarktprojekts hinausging. Neben die bisherige funktionale Logik trat das Argument, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität, illegaler

²⁹⁴ Vgl. auch Monar (2005a: 31).

²⁹⁵ Vgl. für einen Sicherheitsdiskurs, der noch nicht die individuelle Sicherheit des Unionsbürgers, sondern eher nüchtern auf die Aufrechterhaltung der (nationalen) öffentlichen Ordnung im Kontext des Freizügigkeitsziels abstellt, etwa noch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh 1992: „Der Europäische Rat musste zur Kenntnis nehmen, daß die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft nach Artikel 8 a des Rom-Vertrags bis zum 1. Januar 1993 nicht vollständig gewährleistet werden kann. Bei den Arbeiten zur Erreichung dieses Ziels - wobei keine Gefahren für die öffentliche Ordnung entstehen dürfen und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung nicht beeinträchtigt werden darf - wurden zwar Fortschritte gemacht, jedoch sind sie noch nicht abgeschlossen.“

²⁹⁶ Kainer (2005: 288).

²⁹⁷ Vgl. etwa Müller-Graff (2005: 11 ff.) sowie unten Kap. 4.2.2.4.

Einwanderung oder der Drogenproblematik trotz ihrer weiterhin besonders zentralen Bedeutung für das Ziel der Personenfreizügigkeit auch einen gewissen davon unabhängigen Eigenwert besitzen. Dieser Argumentationswandel kam bereits recht deutlich im Bericht der so genannten Gruppe der Koordinatoren²⁹⁸ an den Europäischen Rat von Madrid im Juni 1989 zum Ausdruck. In dem Papier, auch bekannt als Palma-Dokument, heißt es, die vorgeschlagenen innen- und justizpolitischen Maßnahmen „are ones which are desirable in their own right, though equally their implementation assumes greater urgency and importance in the light of the objective of free movement“.²⁹⁹

Als nach Jahren der Verhandlungen klar geworden war, dass unter den Mitgliedstaaten trotz der prinzipiellen, und primärrechtlich verbindlichen Festlegung auf das Binnenmarktziel der Personenfreizügigkeit keine wirkliche Einigung in der Frage eines vollständigen Abbaus der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu erreichen war, „klammerten die Mitgliedstaaten die Kontroverse aus und verhandelten schließlich über ‚Ausgleichsmaßnahmen‘, ohne dass deren funktionaler Hintergrund, die Abschaffung der Personenkontrollen, auf Gemeinschaftsebene in Sicht gewesen wäre“.³⁰⁰ Das Leitprinzip der Freizügigkeit hatte also insofern eine besondere Katalysatorwirkung, als es dazu geführt hatte, bestimmte Maßnahmen der Inneren Sicherheit auf Gemeinschaftsebene intensiv zu diskutieren und entsprechende außervertragliche Praxisfelder zu etablieren. Durch die hierbei im Laufe der Zeit entwickelten Kooperationsroutinen zwischen den beteiligten Akteuren sowie neue externe Problempereptionen im Zusammenhang mit dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde die EU zunehmend als überlegener Handlungsrahmen wahrgenommen.³⁰¹ Die Argumentationsstrukturen zur Vertiefung der innen- und justizpolitischen Kooperation verstärkten sich über die Zeit und lösten sich nicht auf, obwohl klar war, dass die Abschaffung der Grenzkontrollen zunächst nur außerhalb des EG-Vertrags im Rahmen des Schengen-Prozesses möglich war. In den Argumentationsstrukturen auf europäischer Ebene wurde den ursprünglichen „Ausgleichsmaßnahmen“ insofern schließlich ein gewisser Eigenwert jenseits des binnenmarktbezogenen Freizügigkeitsziels zugemessen. Dies zeigt sich etwa in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates daran, dass nun *neben* das Kapitel „Freizügigkeit“ zuweilen bereits ein eigenständiges Kapitel zu „Drogen und internationales organisiertes Verbrechen“³⁰² bzw. im zeitlichen Kontext der Verhandlungen zum Unionsvertrag auch ein eigenständiges Kapitel „Justiz und Inneres“ trat.

²⁹⁸ Diese „Gruppe der Koordinatoren“ war vom Europäischen Rat von Rhodos im Dezember 1988 auf Anregung der Kommission hin eingesetzt worden, um eine Bestandsaufnahme über die bis dahin vorhandenen und mehr und mehr als unübersichtlich wahrgenommenen Kooperationsstrukturen und -gremien zu gewinnen. Der Koordinatorengruppe gehörten ranghohe Vertreter aus den nationalen Innen- und Justizministerien an, und auch die Kommission war in diesem Gremium vertreten. Vgl. dazu ausführlicher Knelangen (2001: 129 f.).

²⁹⁹ Das Papier ist ebenfalls abgedruckt in dem Kompendium von Bunyan (1997).

³⁰⁰ Knelangen (2001: 131); vgl. auch Schreiber (1991: 373) und Nanz (1994: 106).

³⁰¹ Vgl. Funk (2000: 300).

³⁰² So etwa in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dublin am 28. April 1990 (Dublin I), den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25./26. Juni 1990 (Dublin II) sowie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Rom (14./15. Dezember 1990).

Dieser allgemeinere Oberbegriff tauchte erstmals als „Innenpolitik und Justiz“ in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Rom im Dezember 1990 auf. Im Annex der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Luxemburg im Juni 1991 wurden dann die im Rahmen der Regierungskonferenz anzustrebenden konkreten Zielsetzungen für den nunmehr eigenständigen Bereich „Innen- und Justizpolitik“ aufgelistet. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Maastricht 1991 schließlich etablierte sich dann endgültig der Terminus „Innen- und Justizpolitik“ (engl.: „Justice and Home Affairs“) als neuer Oberbegriff. Das lange Zeit beherrschende, häufig unter dem Obertitel eines „Europas der Bürger“ formulierte Ziel der Personenfreizügigkeit wurde hier nur noch als *ein* Aspekt neben anderen, offenbar gleich wichtigen, Handlungsbereichen wie „Drogen“ und „organisierte Kriminalität“ unter dem neuen allgemeinen Titel subsumiert. Diese neue gewisse Eigenständigkeit der Innen- und Justizpolitik zeigte sich schließlich auch daran, dass die damalige deutsche Bundesregierung es im Juni 1991 schaffte, ihre bereits seit geraumer Zeit gehegten ehrgeizigen Pläne zur Errichtung eines Europäischen Polizeiamts, eine Art europäisches FBI, auf die Tagesordnung europäischer Politik zu setzen und – in stark relativierter Form – auch im Maastrichter Vertrag zu verankern (vgl. unten).³⁰³

Indem Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre der mögliche Eigenwert innen- und justizpolitischen Kooperationsmaßnahmen jenseits ihrer rein funktionalen Zweckbindung an das Ziel der Personenfreizügigkeit bereits durchaus gesehen und formuliert wurde, war damit zugleich die Grundlage für eine weitere, noch weitaus wichtigere argumentative Verschiebung gelegt, die sich vor allem ab Ende 1993 – mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags – verfestigte und bis heute nachhaltige Wirkung entfaltet: die explizite Bezugnahme auf die *individuelle Sicherheit* des Bürgers, die es durch Maßnahmen auf Ebene der EU zu gewährleisten bzw. zu verbessern gilt. Dieses Konzept der individuellen Sicherheit löste sich, wie unten deutlich wird, mit dem sich verfestigenden neuen Argumentationsmuster allmählich aus seinem bislang exklusiven nationalstaatlichen Bezugsrahmen und wurde mehr und mehr zu einem zentralen Legitimationsargument auch für die Europäische Union. Die Union wurde damit zugleich, zumindest was ihre diskursive Konstruktion anbelangt, durchaus „staatsähnlicher“.

³⁰³ Die supranational-föderale Idee der Bundesregierung zur Schaffung von Europol, die die deutsche Delegation auf dem Europäischen Rat von Luxemburg im Juni 1991 in Form eines konkreten Vorschlags präsentierte, stieß freilich auf entschiedene Souveränitätsvorbehalte anderer Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage der bereits bestehenden TREVI-Strukturen war es jedoch möglich, die Europol-Idee in einem pragmatischen, die intergouvernementale Grundstruktur wahrenen Ansatz schrittweise zu realisieren. Ausgangspunkt war dabei die ausdrücklich von britischer Seite unterstützte Idee, eine intergouvernementale European Drug Intelligence Unit (EDIU) aufzubauen. Aus diesen Strukturen entwickelte sich schließlich Europol. Vgl. dazu detailliert Knelangen (2001: 196 ff.).

Maastricht

In der Präambel des am 7. Februar 1992 unterzeichneten Maastrichter Vertrags wurde erstmals auf primärrechtlicher Ebene das Ziel der Vertragsparteien formuliert, „Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger durch die Einfügung von Bestimmungen über Justiz und Inneres in diesen Vertrag zu fördern“.³⁰⁴ Diese erstmalige Zuschreibung eines expliziten Handlungsziels zur Gewährleistung der Sicherheit der Bürger stellte für die Konstruktion einer unionalen Sicherheitsdimension einen durchaus bemerkenswerten Schritt dar.³⁰⁵ Sieht man aber von der Präambel ab, war der Gesamtansatz des Maastrichter Vertrags hinsichtlich der bisher außerhalb des EG-Vertragsrechts entwickelten und nun im Rahmen des neuen Vertrags über die Europäische Union in einem gemeinsamen Vertragstitel (VI) zusammengefassten innen- und justizpolitischen Handlungsfelder jedoch nach wie vor stark pragmatisch und nüchtern funktional ausgerichtet.³⁰⁶

Zwar ist in den übergeordneten „Gemeinsamen Bestimmungen“ (Titel I) des Unionsvertrags in Art. B unter den allgemeinen Zielen der Union auch das eigenständige Ziel der „Entwicklung einer engen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ aufgeführt, doch in Art. K. 1, der die konkreten handlungsleitenden Ziele für die neue „Dritte Säule“ der EU formuliert, wurde die Personenfreizügigkeit als einziges der von der Union verfolgten Ziele explizit genannt: „Zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit“, so heißt es in diesem Grundsatzartikel, „betrachten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft“ die verschiedenen innen- und justizpolitischen Kooperationsbereiche „als Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse“. Der Begriff der „Sicherheit“ oder der „Sicherheitsgewährleistung“ als positiver *Leistungsanspruch* der Unionsbürger tauchte in Art. K. 1 noch nicht auf. Dass der Maastrichter Vertrag trotz der Etablierung des Bereich Inneres und Justiz als neue eigenständige Dritte Säule der Union einen nach wie vor eher nüchtern-pragmatischen Ansatz verfolgte, kann man dabei zudem insbesondere an der zurückhaltenden Charakterisierung der in Art. K. 1 genannten Handlungsbereiche als bloße „Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse“ ablesen.³⁰⁷ Der weiterhin intergouvernementale und pragmatische Charakter der Zusammenarbeit wurde damit klar unterstrichen.

³⁰⁴ Präambel EUV-M, achte Begründungsformel.

³⁰⁵ Es heißt allerdings noch an keiner Stelle des EUV-M, dass die Union *selbst* für die Sicherheitsgewährleistung in irgendeiner Form zuständig sein soll.

³⁰⁶ Vgl. insofern auch Knelangen (2001: 149 ff.).

³⁰⁷ Angesichts des Widerstandes insbesondere des Vereinigten Königreichs, Dänemarks und auch Frankreichs wurde in Maastricht von einer Vergemeinschaftung des Bereichs Inneres und Justiz abgesehen und damit die bisherige intergouvernementale Kooperationsstruktur im Sinne historischer Pfadabhängigkeit festgeschrieben. Eine konkrete „Handlungsanweisung oder gar -verpflichtung für die Union“ zur Gewährleistung Innerer Sicherheit konnte aus der zurückhaltend pragmatischen Formulierung des Art. K 1 jedenfalls nicht abgeleitet werden. Vgl. insofern Knelangen (2001: 156). Ähnlich urteilt auch Müller-Graff (1997: 272) hinsichtlich des pragmatisch-funktionalen Charakters der unter Art. K 1 aufgelisteten Gegenstände; es sei „nicht zu verkennen, dass der ursprüngliche Grund, sie zu Angelegenheiten gemeinsamen Interesses zu machen, in den Funktionsanforderungen und Funktionsfolgen des Kernkonzepts des EGV, nämlich des Binnenmarktziels, liegt“.

Dies gilt auch und gerade für die in Art. K. 1 Abs. 9 aufgelisteten Bereiche der polizeilichen Zusammenarbeit, einschließlich der anvisierten Etablierung von Europol als intergouvernementaler Zentralstelle zum Informationsaustausch der nationalen Polizeibehörden.³⁰⁸ Allerdings muss man in diskursiver Hinsicht immerhin betonen, dass allein mit der wörtlichen Verankerung des Begriffs eines „Europäischen Polizeiamts“ im Unionsvertrag ein markanter Schritt zu einer durchaus staatsähnlichen Terminologie unternommen wurde, deren Symbolkraft als Kristallisationspunkt für bestimmte europapolitische Finalitätsvorstellungen nicht gering geschätzt werden sollte.³⁰⁹

Man kann insgesamt sagen, dass mit dem Maastrichter Vertrag die bisherigen Formen der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit auf primärrechtlicher Ebene im Sinne größerer Kohärenz und Effizienz als eigenständige Dritte Säule systematisiert worden sind und damit der bisherige Zustand der Kooperation moderat weiterentwickelt wurde.³¹⁰ Bedeutsam ist hinsichtlich der Konstruktion einer eigenständigen Sicherheitsdimension der Union zweifellos, dass mit der Schaffung der Dritten Säule in Maastricht nun erstmals innen- und justizpolitische Handlungsfelder offiziell im Rahmen des Primärrechts geregelt wurden, der angestrebte Aufbau eines (intergouvernementalen) „Europäischen Polizeiamts“ eine beträchtliche staatsähnliche Symbolik in sich barg und die Präambel im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsziel auch schon von dem Ziel der Vertragsparteien sprach, die Sicherheit der Bürger gewährleisten zu wollen. Trotz dieser Ansätze wurde mit dem Maastrichter Vertrag jedoch noch kein explizites Leitbild in dem Sinne konstruiert, dass die Union einen positiven Leistungsanspruch der Unionsbürger auf die Gewährleistung individueller Sicherheit zu erfüllen habe. Das Leitbild des Sicherheit produzierenden „schützenden Staates“ war hier noch nicht klar ausgeprägt.

³⁰⁸ Art. K. 1 Abs. 9 listet folgende Aspekte als „Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse“ auf: „die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität, erforderlichenfalls einschließlich bestimmter Aspekte der Zusammenarbeit im Zollwesen, in Verbindung mit dem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamts (Europol).“

³⁰⁹ Gerade in der Frage der Ausgestaltung eines Europäischen Polizeiamtes stehen sich grundlegende Finalitätsvorstellungen zur EU gegenüber. Einer supranational-föderalen Leitvorstellung entspräche es, Europol tatsächlich eigenständige exekutive Eingriffsbefugnisse zuzuweisen und damit die Union einen beträchtlichen Schritt hin zur eigenen Staatlichkeit gehen zu lassen, während aus einer intergouvernemental-souveränitätsorientierten Perspektive Europol immer nur eine rein zwischenstaatliche Einrichtung bleiben kann, da das Gewaltmonopol nach einer solchen Sichtweise ausschließlich an den Nationalstaat geknüpft ist. Entsprechend formuliert auch Knelangen (2001: 201), dass der weitreichende Europol-Plan der damaligen Bundesregierung „für das wohl ambitionierteste Element einer engeren, dem föderalen Gedanken verpflichteten politischen Union der Mitgliedsstaaten [stand]“. Vgl. beispielsweise auch Aschmann (2002: 40-46).

³¹⁰ Vgl. Knelangen (2001: 157): „Die Einschätzung, der dritte Pfeiler habe die bestehende Kooperation allenfalls systematisiert, aber keinen tatsächlichen Durchbruch geschaffen, ist damit nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen [...]“

Die individuelle Sicherheit des Bürgers und die Erzeugung institutioneller Eigenresonanz

Ab Ende 1993 – mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags (1. November 1993) und dem Beginn der Verhandlungen über die Europol-Konvention – änderte sich der innen- und justizpolitische Legitimationsdiskurs jedoch weiter. Seither wurde nicht nur der Begriff „Sicherheit“ viel häufiger verwendet, vielmehr wurde in Gestalt eines spezifischen Diskursframings insbesondere in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates versucht, die Union vor einem diffusen Publikum (den „Unionsbürgern“) mehr und mehr als „Sicherheitsproduzent“ zu profilieren. Die Innen- und Justizpolitik wurde zunehmend – zunächst ausschließlich im Hinblick auf das Konzept der Sicherheit – als neues legitimitätsstiftendes Integrationsprojekt erkannt und in einer bewusst öffentlichkeitsbezogenen Rhetorik thematisiert. Man kann durchaus sagen, dass sich mit der im Maastrichter Vertrag erfolgten erstmaligen Fixierung des Bereichs Inneres und Justiz auf Ebene der „legal constitution“³¹¹ nun eine gewisse Eigendynamik hinsichtlich der weiteren diskursiven Konstruktion des Politikbereichs entfaltete. Die neue Vertragssituation, mit der zum ersten Mal Angelegenheiten Innerer Sicherheit auf die primärrechtliche politische Agenda der Europäischen Union gesetzt wurden und nach der alle großen EU-Institutionen nun eine formale Rolle im Bereich Inneres und Justiz zu spielen hatten (wenn auch mit erheblichen Einschränkungen für das Europäische Parlament und den EuGH, siehe unten Kap. 4.1.3.2.), bildete fortan die Grundlage für den argumentativen Aufbau einer neuen gesteigerten Erwartungshaltung an die Leistungsfähigkeit der Union in diesem Politikbereich, wenngleich schon zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Maastrichter Vertrag durchaus Kritik an den festgeschriebenen schwerfälligen intergouvernementalen Entscheidungsverfahren geübt wurde.³¹²

Trotz der bekannten institutionellen und prozeduralen Schwächen wurde jedoch in der Folgezeit durch die gezielte öffentlichkeitsbezogene Formulierung neuer hochgesteckter Ziele und Handlungsaufträge ein neuer ergebnisinduzierter Legitimitätsstandard argumentativ generiert. Bereits in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 1993 in Kopenhagen wurde allgemein angemahnt, „dass die Gemeinschaft nur dann weiterhin mit einer Unterstützung der Öffentlichkeit für den Aufbau Europas rechnen kann, wenn der Beweis erbracht wird, dass die Gemeinschaft zur Sicherheit und zum Wohlergehen aller Bürger beiträgt“. Sicherheit ist hier nicht näher spezifiziert und muss wohl eher – liest man den Gesamtkontext der Schlussfolgerungen – in einem weiten Sinne verstanden werden, der etwa auch den As-

³¹¹ Vgl. zur Unterscheidung von „legal constitution“ (geschriebene Verfassung/Vertragsregeln) und „living constitution“ (gelebte Verfassung/Vertragsregeln): Olsen (2000: 7).

³¹² Vgl. zur gesteigerten allgemeinen Erwartungshaltung an die Union im Bereich Innere Sicherheit auch die Ausführungen von Mitsilegas et al. (2003: 32 f.): „From 1993, expectations on the part of several Member states, the European Parliament, the Commission and even some third countries for the Union to take action on relevant internal security issues, started to rise significantly. More ambitious proposals were introduced, debates on a variety of internal security related matters took place in the European Parliament and media coverage became more extensive.“ Zur bereits frühen Kritik an der Schwerfälligkeit der intergouvernementalen Kooperationsstrukturen vgl. etwa oben Anm. 259.

pekt der sozialen und ökonomischen Sicherheit umfasst. Zudem knüpfte der Europäische Rat von Kopenhagen angesichts der neuen europäischen und weltpolitischen Situation nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der in den Schlussfolgerungen erstmals eröffneten konkreten Beitrittsperspektive für die Mittel- und Osteuropäischen Staaten ganz bewusst an das ursprüngliche allgemeine Friedens- und Sicherheitsargument der Gemeinschaft an, nach dem nur durch die Integration ehemals verfeindeter Staaten Frieden und Sicherheit in Europa dauerhaft erreicht werden kann (zwischenstaatliche Dimension des Sicherheitsgedankens). Eine konkrete Verbindung zwischen der Idee einer zu gewährleistenden persönlichen Sicherheit der Bürger und dem in Maastricht neu in die Verträge aufgenommenen Thema der Innen- und Justizpolitik ist hier somit nicht konkret zu erkennen und kann allenfalls indirekt als weiterer Teilaspekt aus dem unspezifisch verwendeten Sicherheitsbegriff abgeleitet werden.

Wichtig ist jedoch, dass die Aspekte „Sicherheitsgewährleistung durch die Gemeinschaft“ und „öffentliche Unterstützung von Seiten der Gemeinschaftsbürger“ hier zu einem prägnanten Argumentationszusammenhang verknüpft werden, der für den Legitimationsdiskurs der Folgezeit zentralen Stellenwert besitzen wird. Die Gemeinschaft muss „beweisen“, dass sie den Bürgern (auch) im Bereich Sicherheit nützt und deren Erwartungen erfüllen kann. Gelingt ihr dieser Beweis nicht, verliert sie nach diesem Argument an öffentlicher Unterstützung und damit zwangsläufig auch an Legitimität. Im Folgenden wird deutlich, durch welche konkreten Argumentationsmuster ein solcher ergebnisinduzierter Legitimitätsstandard für den Bereich Inneres und Justiz etabliert und zum Handlungsmaßstab deklariert wurde.

War in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen im Juni 1993 noch ganz allgemein von den Handlungszielen „Sicherheit“ und „Wohlergehen“ der Bürger die Rede, so zeigte sich daraufhin nur wenige Monate später in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel im Oktober 1993, also unmittelbar vor dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags, eine deutliche diskursive Verschiebung des Legitimitätsdiskurses hin zur persönlichen Sicherheit der Bürger, die insbesondere durch Maßnahmen im Bereich Inneres und Justiz erreicht bzw. *verbessert* werden sollte:

Im Vertrag über die Europäische Union ist der Grundsatz einer verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres verankert. Ziel der Unionspolitik in diesen sensiblen Bereichen ist es, *dem Bürger* - der ja in seinem täglichen Leben unmittelbar betroffen ist - die Gewähr dafür zu bieten, dass die Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen nicht zu Lasten *seiner Sicherheit* geht und dass darüber hinaus *seine Sicherheit* aufgrund dieser systematischen und strukturierten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten künftig sogar *besser* gewährleistet ist. [Hervorhebungen DST]

Dies ist eine wichtige argumentative Verschiebung im Vergleich zum bisher vorherrschenden Diskurs, denn die Argumentationsmuster der Staats- und Regierungschefs bezüglich der innen- und justizpolitischen Kooperation im Rahmen der Union drehten sich fortan nicht mehr primär um die funktionale „Notwendigkeit“, angesichts der Schaffung eines Raums ohne

Binnengrenzen eine nicht näher spezifizierte staatliche und gesellschaftliche öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, sondern waren und sind von nun an vielmehr explizit auf „den“ einzelnen Bürger ausgerichtet, der von der Union konkrete Maßnahmen zu seinem Schutz erwarten kann. Das positive Leitbild des „schützenden Staates“ wurde, wie unten deutlich wird, mehr und mehr auf die, im institutionellen Diskurs bis dahin eher pragmatisch-nüchtern behandelte, innen- und justizpolitische Kooperation im Rahmen der Union übertragen und zum wesentlichen Bestandteil eines *neuen* Rechtfertigungsdiskurses, der sich nun ganz explizit und unmittelbar an eine europäische „Öffentlichkeit“ richtete und die Befriedigung der vermeintlichen Sicherheitsbedürfnisse dieses diffusen Publikums versprach. Genau dieses bereits seit Ende 1993 neu aufkommende Argumentationsmuster ist die von Trenz thematisierte Konstruktion „institutioneller Eigenresonanz“, wie sie im theoretischen Teil dieser Arbeit beschrieben wurde.³¹³ Die „Öffentlichkeit“ in Gestalt des einzelnen Bürgers wurde nun – ganz anders als noch in den 70er und 80er Jahren – bewusst als argumentativer Bezugspunkt in den Diskurs einbezogen und zu einem zentralen Legitimitätsargument. Dieser Logik institutioneller Eigenresonanz entsprechend findet sich seither in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auch häufig das Argumentationsmuster „Die Bürger erwarten von der Union konkrete Maßnahmen und Ergebnisse mit Blick auf ihre Sicherheit“ oder auch der Topos eines zu befriedigenden „Sicherheitsbedürfnisses“ der Unionsbürger.³¹⁴ Dabei wurde mit dem wiederholten Verweis auf die zu erbringenden „konkreten Maßnahmen“³¹⁵ und durch die diesbezügliche Setzung von klar terminierten Zielvorgaben und Fristen sowie Aufträgen zu entsprechenden Fortschrittsberichten ein ergebnisinduzierter Legitimitätsstandard generiert, von dem man annehmen kann, dass er über die Zeit zu einem tatsächlichen Handlungsdruck führt, sollen die vermeintlichen, rhetorisch selbst projizierten und immer wieder angesprochenen wachsenden Erwartungen und Wünsche des Publikums nicht enttäuscht werden.³¹⁶ So heißt es etwa in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel im Dezember 1993:

Sodann hat der Europäische Rat einen ersten Aktionsplan der Union für den Bereich Justiz und Inneres angenommen, der in Zukunft noch zu verstärken sein wird, da die Zusammenarbeit in diesem Bereich für die *Gewährleistung der Sicherheit der Bürger* von herausragender Bedeutung ist. [...]

Der Europäische Rat betont, dass der Aktionsplan nur einen ersten Schritt darstellt. Er erwartet, daß der Rat nun nach Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union rasch weitere konkrete Maßnahmen beschließt, insbesondere zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität, damit die *Erwartun-*

³¹³ Trenz (2002: 45) sowie oben Kap. 2.2. und Kap. 2.4.

³¹⁴ Vgl. zur Befriedigung eines „Sicherheitsbedürfnisses“ der Bürger etwa die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Florenz (21./22. Juni 1996).

³¹⁵ Vgl. hierzu etwa die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Korfu (24./25. Juni 1994).

³¹⁶ Vgl. auch Monar (2003c: 239): „Die wiederholte öffentliche Bekräftigung der Ziele des RFSR – seit Tampere eigentlich in ununterbrochener Reihenfolge von einem Europäischen Rat zum nächsten – schafft trotz der Abwesenheit einer voll entwickelten europäischen Öffentlichkeit doch gewisse Erwartungen, oft weiter geschürt durch die Resolutionen des Europäischen Parlaments, und einen nicht unerheblichen Handlungsdruck für den Rat.“ Die erwartungsschürende Zielformulierung für den Bereich Inneres und Justiz setzte, wie die obige Analyse nahe legt, freilich schon durchaus vor Tampere ein.

gen der Gesellschaft und der Bürger unserer Staaten erfüllt werden. Er ersucht den Rat (Justiz und Inneres), jährlich und erstmals Ende 1994 einen Bericht über diese Maßnahmen zu erstellen.³¹⁷

Ganz ähnlich argumentieren die Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung in Korfu im Juni 1994 mit Blick auf die demokratische „Sanktionsinstanz“ des Publikums, die Wahlen zum Europäischen Parlament hätten deutlich gemacht, „dass die Union von ihren Bürgern danach beurteilt werden wird, welchen Beitrag sie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Förderung der internen und externen Sicherheit der Union leistet“.

Anders als in der Beobachtung von Trenz zeigt die Analyse, dass der diskursive Bedeutungswandel von „Sicherheit“ weg von der abstrakten öffentlichen Sicherheit der Mitgliedstaaten hin zur individuellen Sicherheit des Unionsbürgers bereits deutlich vor der Proklamierung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in Amsterdam bzw. wie Trenz als Beispiel anführt, in Tampere, festzustellen ist.³¹⁸ Dieser sich seit 1993 verfestigende diskursive Wandel stellt nun in der Tat einen wichtigen Schritt im Prozess der „Staatswerdung“ der Europäischen Union dar, denn es sind nicht mehr die Nationalstaaten allein, die ihren Bürgern Sicherheit und Schutz versprechen. Die Garantie der persönlichen Sicherheit des Bürgers im Rahmen der klassischen Staatsaufgabe „Innere Sicherheit“ wurde nun auch als ein offizielles, vom Gedanken der Personenfreizügigkeit losgelöstes Ziel der Union dargestellt und zum tragenden Element eines neuen Legitimationsdiskurses. „Innere Sicherheit“ ist damit nicht mehr allein die exklusive „Kernaufgabe und wesentliche Legitimationsgrundlage moderner Nationalstaatlichkeit“,³¹⁹ sondern wird zu einer neuen legitimierenden Kernaufgabe der Union selbst deklariert.³²⁰ So wurde etwa im Dezember 1994 bereits mit Blick auf die geplante Regierungskonferenz 1996 von den Staats- und Regierungschefs allgemein die „Gestaltung [...] der inneren Sicherheit“ zu einer der prioritären Herausforderungen der Union deklariert und entsprechend eine „Stärkung des Tätigwerdens der Union im Bereich der inneren Sicherheit“ durch Bereitstellung der „rechtlichen und operationellen Mittel“ postuliert.³²¹ In diesem Kontext sprach der Europäische Rat zudem von der „überragende[n] Bedeutung der gemeinsamen Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität, des Terrorismus und der Bedrohung durch Drogen“.

³¹⁷ Ähnlich findet sich auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel im Dezember 1993 der direkte Bezug auf die individuelle Sicherheit des Unionsbürgers: „Der Europäische Rat ist entschlossen, die neuen Möglichkeiten des Unions-Vertrags in diesem für das tägliche Leben der Bürger besonders bedeutsamen Bereich, der sowohl die Freizügigkeit als auch die Sicherheit der Bürger berührt, voll und ganz auszuschöpfen.“

³¹⁸ Vgl. Trenz (2002: 74).

³¹⁹ Grimm (1994: 772 f.).

³²⁰ Dies bedeutet freilich keinesfalls, dass die Union nun *exklusiv* für sich in Anspruch nahm, die Sicherheit der Bürger zu garantieren. Vielmehr bildete sich zum bisherigen nationalstaatlichen Bezugsrahmen gewissermaßen ein zusätzlicher europäischer Bezugsrahmen heraus – „reflecting an assumption that the EU can offer added value above and beyond that of Member States“ (Mitsilegas et al. 2003: 59).

³²¹ Mit den rechtlichen und operationellen Mitteln war insbesondere der geforderte zügige Abschluss der Europol-Konvention unter französischer Präsidentschaft gemeint.

Auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Cannes im Juni 1995 stand die „Sicherheit der Bürger“ im Zentrum der Ausführungen zum Bereich Inneres und Justiz, welcher erneut mit Blick auf die anstehende Regierungskonferenz zur Überprüfung des Unionsvertrags als eine von mehreren großen Prioritäten genannt wurde, um den "Erwartungen der Bürger gerecht zu werden“. Die vom Europäischen Rat von Korfu zur Vorbereitung der Regierungskonferenz eingesetzte so genannte „Reflexionsgruppe“³²² stellte in ihrem Ende 1995 vorgelegten Bericht entsprechend heraus: „Wir sind uns alle einig, dass die Konferenz die Fähigkeit der Union verbessern sollte, ihre Bürger vor Terrorismus, Drogenhandel, Geldwäsche, Ausnutzung der illegalen Einwanderung und anderen Formen internationalen organisierten Verbrechens zu schützen.“³²³

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Turin im März 1996 wiederum wurde ganz ähnlich ein „besserer Schutz der Unionsbürger gegen internationale Kriminalität, insbesondere Terrorismus und Drogenhandel“ als ein Hauptziel der Reformen im Rahmen der laufenden Regierungskonferenz vorgegeben, und im Juni 1996 schließlich bekräftigten die Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung in Florenz, dass den „Sicherheitsbedürfnissen der Bürger“ Rechnung getragen werden müsse und daher künftig „verstärkte Maßnahmen im Bereich der inneren Sicherheit“ erforderlich seien. Die große Regelmäßigkeit, mit der diese Argumentationsmuster verwendet wurden, dürfte schließlich zu deren primärrechtlicher Verfestigung im Amsterdamer Vertrag beigetragen haben (siehe dazu eingehend Kap. 4.1.2.3. und Kap. 4.1.2.4.).

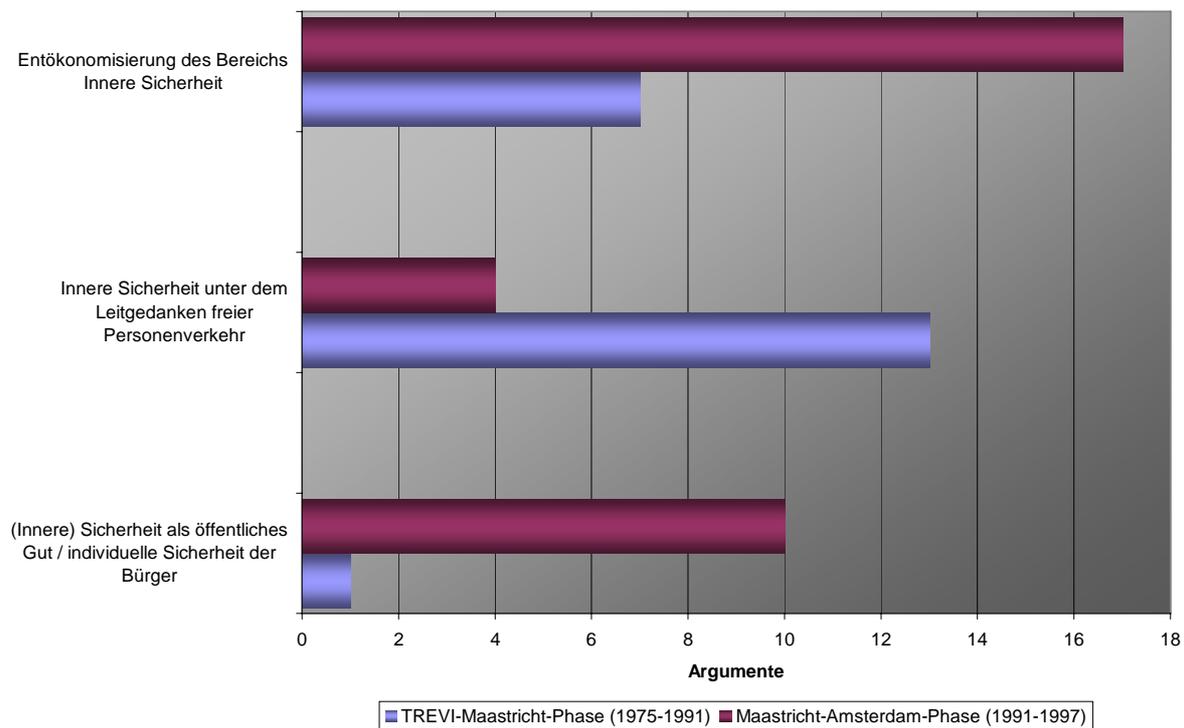
Die folgende Grafik veranschaulicht nochmals auf der Grundlage der Äußerungen des Europäischen Rates die argumentativen Verschiebungen zwischen der TREVI-Maastricht-Phase und der Maastricht-Amsterdam-Phase.³²⁴ Zum einen lässt sich die weitere Entökonomisierung des Politikbereichs Innere Sicherheit in der Maastricht-Amsterdam-Phase deutlich ablesen, zum anderen ist auch der stärkere Fokus auf die persönliche Sicherheit des Bürgers in dieser Phase klar erkennbar.

³²² Die Reflexionsgruppe stand unter dem Vorsitz des damaligen spanischen Außenministers Carlos Westendorp. Mit der Einsetzung einer Reflexionsgruppe folgte der Europäische Rat einer gewissen Tradition. Bereits zuvor waren diverse Sachverständigengruppen zur Vertiefung der europäischen Integration eingesetzt worden (Ergebnisse dieser Expertengremien waren etwa der Werner-Plan von 1970, der Tindemans-Bericht von 1975, der Dooge-Bericht von 1985, der Adonnino-Bericht von 1985 oder der Delors-Bericht von 1989).

³²³ Reflexionsgruppe (1995: 5).

³²⁴ Abgetragen ist hier jeweils die absolute Anzahl der Codierungen pro Kategorie und Analysephase. Unter „Entökonomisierung“ wurden in den jeweiligen Schlussfolgerungen all diejenigen zusammenhängenden Sinnabschnitte zum Bereich Innere Sicherheit codiert, bei denen keine klare Unterordnung der thematisierten Maßnahmen Innerer Sicherheit unter den Leitgedanken der Freizügigkeit mehr gegeben war.

Grafik 8: Veränderungen im Sicherheitsdiskurs TREVI bis Amsterdam



Quelle: eigene Darstellung.

4.1.2.3. Amsterdam: Ein gemeinsamer unionaler Sicherheitsraum – Konkretisierung und Verstärkung des Leitbildes des schützenden Staates

Während in den eigentlichen innen- und justizpolitischen Bestimmungen des Maastrichter Vertrags die explizite, rechtsverbindliche Festschreibung eines konkreten positiven Handlungsauftrags der *Union*, die individuelle Sicherheit der Bürger zu gewährleisten, noch gemieden wurde, verfolgt sie nach den Worten des Amsterdamer Vertrags (Art. 29 EUV) nun ganz offiziell das Ziel, „den *Bürgern* in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts *ein hohes Maß an Sicherheit* zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bekämpft“ (Hervorhebung DST).³²⁵ Auch in Artikel 61 EGV, der die Kopfnorm des neuen, im Gemeinschaftsrahmen angesiedelten Titels IV (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) bildet, wird festgehalten, dass der Rat zum „schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ Maßnahmen im Bereich Polizei und Strafjustiz erlässt, „die durch die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität in der Union [...] auf ein hohes Maß an Sicherheit abzielen“.

³²⁵ Vgl. auch Knelangen (2001: 282).

„Sicherheit“ erscheint in diesem neuen Oberbegriff des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ somit als wesentliches öffentliches Gut, das die Union ihren Bürgern zur Verfügung stellen will. Indem die Sicherheitsgewährleistung durch die Kopplung mit dem Begriff des „Raumes“ zudem eine klar territoriale Komponente erhält und das Projekt eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in Form einer eigenständigen unionalen „Staatszielbestimmung“ in Art. 2 EUV aufgelistet wird,³²⁶ kann man hier durchaus von der primärrechtlichen Konstruktion einer neuen staatsanalogen Legitimationsgrundlage für die Union sprechen.³²⁷ Dies schließt keineswegs aus, dass der funktionale Zusammenhang von Sicherheitsgewährleistung mit dem Ziel der Personenfreizügigkeit nach wie vor klar vorhanden ist (vgl. Art. 2 EUV, Art. 61 EGV sowie den elften Erwägungsgrund der Präambel des EUV); eine Sichtweise, die den Gehalt des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ aber ausschließlich auf die Realisierung der Freizügigkeit durch ausgleichende Sicherheitsmaßnahmen verengt, ist aber nicht angemessen.³²⁸ Die „Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ bildet ohne Frage ein eigenständiges legitimitätsstiftendes Handlungsziel.³²⁹ Walker spricht mit Blick auf das Projekt des RFSR treffend auch von einer „new ‘big idea’ to mobilize support for the European Union at a point when the founding ideals of the Union – peace and prosperity – had lost some of their earlier freshness (if not their relevance) [...]“.³³⁰

Der Vertragstext selbst gibt allerdings recht wenig Aufschluss über die konzeptionell-ideelle Ausrichtung dieses neuen Unionsziels. Statt klarer Zielbestimmungen zeigt sich eher ein „offenes Zielkonglomerat“.³³¹ Was den hier zunächst interessierenden Aspekt der Sicherheitsgewährleistung betrifft, so wird aus den in diesem Zusammenhang in erster Linie relevanten Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen jedoch vor allem deutlich, dass die Union in der Praxis weiterhin als Koordinationsrahmen einer „engeren Zusammenarbeit“ der mitgliedstaatlichen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden fungieren soll. Inhaltlich besteht das Ziel in der „Verhütung und Bekämpfung der organisierten oder nichtorganisierten Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs“. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass durch die Setzung

³²⁶ Vgl. zum Begriff der Staatszielbestimmung in diesem unionalen Kontext Monar (2003a: 31; 2005a: 33).

³²⁷ Mitsilegas et al. (2003: 85) unterstreichen diesen Aspekt der Territorialisierung der Union und die neue Qualität des Sicherheitsziels treffend: „Along with the Maastricht-introduced establishment of an ‘ever closer Union among the peoples of Europe’ (Article 1 TEU), in the Amsterdam Treaty such Union is explicitly confined within an ‘area’, a territory where the defensive and repressive logic of security maintenance is central and where security has become a ‘categorical endogenous value’.“

³²⁸ Vgl. zu einer solchen Auffassung etwa Müller-Graff (2005: 16 ff.). Demgegenüber Kainer (2005: 288); Monar (2005a: 29).

³²⁹ Vgl. dazu auch unten Kap. 4.1.3.3. und Kap. 4.1.4.

³³⁰ Walker (2004: 13).

³³¹ Müller-Graff (2005: 14).

von festen Zeitvorgaben im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung von Europol weiterer Handlungsdruck erzeugt wurde.³³²

Der Bereich der Außengrenzkontrollen nach Art. 62 Nummer 2 lit. a EGV ist in Amsterdam aufgrund der während der Regierungskonferenz verbreiteten Effizienzargumente, mit denen die ergebnisinduzierten Defizite der bisherigen intergouvernementalen Kooperationsstrukturen im Bereich Inneres und Justiz kritisiert worden waren, in den Gemeinschaftsrahmen gewandert.³³³ Dabei wird jedoch sowohl im weiterhin intergouvernementalen Bereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit als auch bei den in der Ersten Säule angesiedelten Aspekten der Inneren Sicherheit festgehalten, dass mit den auf Ebene der Union getroffenen Maßnahmen nicht die „Wahrnehmung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ berührt werde (Art. 33 EUV und Art. 64 EGV).

Die EU hatte somit auch im Amsterdamer Vertrag eindeutig einen nach wie vor subsidiären Charakter im Bereich Innere Sicherheit, denn es ging nicht um die Übertragung autonomer Handlungskompetenzen oder gar eine Verlagerung des staatlichen Gewaltmonopols auf die Union.³³⁴ Dennoch ist es die „Union“, die im Amsterdamer Vertrag als eigenständiger argumentativer Bezugspunkt im Sinne einer zusätzlichen Handlungsebene für das Ziel der Sicherheitsgewährleistung in Beschlag genommen wird: Die Union will ihren Bürgern ein „hohes Maß an Sicherheit“ bieten. Es handelte sich hier um eine primärrechtliche Bestätigung und Verfestigung der seit 1993 zu erkennenden Argumentationsstrukturen, die der Union eine eigene auf die Bürger bezogene Sicherheitsdimension zuschrieben.

4.1.2.4. Die Sicherheitsdimension in den Schlüsseldokumenten der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase

Auf der Grundlage der an Rat und Kommission gerichteten Aufforderung des Europäischen Rats von Cardiff im Juni 1998, einen Aktionsplan zur Umsetzung der innen- und justizpolitischen Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam auszuarbeiten, legte die Kommission im Juli 1998 eine eigene umfangreiche Mitteilung mit dem Titel „Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ vor.³³⁵ In dieser Mitteilung versuchte die Kom-

³³² Nach Art. 30 Abs. 2. EUV-A sollte der Rat innerhalb von fünf Jahren Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit durch Europol ergreifen: darunter etwa die Ermöglichung gemeinsamer Ermittlungsteams zur Durchführung operativer Aktionen mit „Vertretern von Europol in unterstützender Funktion“.

³³³ Vor und während der Amsterdamer Regierungskonferenz wurde angesichts der schwerfälligen intergouvernementalen Verfahren und Rechtsinstrumente allgemein mehr Effizienz in dem Kooperationsbereich Innere Sicherheit angemahnt. Eine Vergemeinschaftung des Bereichs Polizei und Strafjustiz war aufgrund der weitverbreiteten Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten jedoch nicht durchsetzbar. Vgl. dazu ausführlicher Kneulgen (2001: 226 ff); Müller (2003: 138).

³³⁴ Siehe zum Konzept der Subsidiarität im Rahmen des RFSR eingehend Monar (2005a: 38).

³³⁵ Mitteilung der Kommission vom 14. Juli 1998: „Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, KOM(1998) 459.

mission, den bislang offiziell nicht näher definierten Begriffen „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ mit Blick auf das Konzept eines gemeinsamen „Raumes“ eine konkretere Bedeutung zu verleihen.³³⁶ Die konzeptionellen Formulierungen der Kommission sind zunächst weitgehend in den späteren Gemeinsamen Aktionsplan des Rates und der Kommission zur „bestmöglichen Umsetzungen der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ aufgenommen worden.³³⁷ Dieser Aktionsplan, der vom Europäischen Rat in Wien am 11./12. Dezember 1998 offiziell angenommen worden ist, hat den Stellenwert eines allgemeinen Strategiepapiers, mit dem ein gemeinsames Grundverständnis über die grundsätzliche konzeptionelle Ausrichtung des RFSR konstruiert werden sollte.

Noch bedeutsamer als der Wiener Aktionsplan sind schließlich die so genannten „Meilensteine“ von Tampere (15./16. Oktober 1999) – dem ersten Sondergipfel des Europäischen Rats allein zu innen- und justizpolitischen Fragen.³³⁸ Der Europäische Rat hat hier für die kommenden Jahre die grundlegenden Leitlinien für den RFSR vorgeben und mit der Festschreibung des Prinzips der „gegenseitigen Anerkennung“ einen Paradigmenwechsel in der innen- und justizpolitischen Kooperation auf europäischer Ebene begründet.³³⁹ Hinzu kommt, dass vom Europäischen Rat in Tampere auch der Konvent zur Ausarbeitung der schließlich in Nizza proklamierten Grundrechtecharta eingesetzt worden ist. Neben den Vertragsreformen von Amsterdam selbst bilden diese drei Dokumente – die Mitteilung der Kommission, der Wiener Aktionsplan und die Meilensteine von Tampere – die zentralen Schlüsseltexte für eine Analyse zugrunde liegender Leitbilder im Bereich Inneres und Justiz in dieser Zeit.

In diesem Zusammenhang lässt sich zunächst mit Blick auf die weitere Konstruktion eines Sicherheits- und Performanzleitbildes beobachten, dass in den genannten Schlüsseldokumenten die im Amsterdamer Vertrag primärrechtlich fundierte Sicherheitsdimension der Union nochmals inhaltlich näher definiert wurde. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang vor allem die Formulierung in der Mitteilung der Kommission und im Wiener Aktionsplan, dass ein „Umfeld“ geschaffen werden soll, „in dem sich die Menschen völlig sicher fühlen“. Das Ziel eines „völligen“ Sicherheitsgefühls fügt dem Leitbild der Union als leistungsfähigem Sicherheitsproduzent, an den die Bürger konkrete Leistungsansprüche stellen können, noch eine bemerkenswerte emotionale Komponente hinzu. Die Bürger sollen sich mit ihren subjektiven Ängsten bei der Union aufgehoben und sicher fühlen, wobei das Attribut „völlig“ eine

³³⁶ Vgl. auch Kraus-Vonjahr (2002: 37 f.).

³³⁷ Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, vom Rat (Inneres und Justiz) am 3. Dezember 1998 angenommen, ABl. C 19 S.1 vom 23.01.1999.

³³⁸ Vgl. Müller (2003: 229 ff).

³³⁹ Vgl. dazu unten Kap. 4.1.3.3. und Kap. 4.4.

starke emotionale Bindung zwischen der Union und ihren „schutzbedürftigen“ Bürgern evokiert. Ein angestrebtes – letztlich jedoch nie zu erreichendes – völliges Sicherheitsgefühl impliziert, dass die Menschen keine Bedrohungen wahrnehmen sollen und dass sie sicher sein können, dass von öffentlicher Seite alles dafür getan wird, mögliche Bedrohungen abzuwehren und zu bekämpfen. Dieser positive Dienstleistungsanspruch der Bürger an die Union zur Bekämpfung von Bedrohungen und zur Gewährleistung individueller Sicherheit wird in den Schlussfolgerungen von Tampere am deutlichsten formuliert:

Die Bürger können von der Union zu Recht erwarten, dass sie der durch schwere Kriminalität bedingten Bedrohung ihrer Freiheit und ihrer gesetzlichen Rechte entgegenwirkt. Dies erfordert gemeinsame Anstrengungen, um unionsweit Kriminalität und kriminelle Organisationen zu verhüten und zu bekämpfen. Es müssen gemeinsam polizeiliche und justizielle Ressourcen bereitgestellt werden, um zu gewährleisten, dass es in der Union keine Verstecke für Straftäter oder die Erträge aus Straftaten gibt.

Die Bürger müssten, so heißt es ganz ähnlich in der Mitteilung der Kommission und im Wiener Aktionsplan, die „Gewissheit“ haben, dass „die Behörden (auf nationaler Ebene, auf Ebene der Union und darüber hinaus), alles in ihrer individuellen und kollektiven Macht stehende tun, um gegen diejenigen vorzugehen, die diese Freiheit nicht anerkennen oder sie missbrauchen“.³⁴⁰ Die Wichtigkeit der Zielsetzung, den Bürgern ein „hohes Maß an Sicherheit“³⁴¹ zu bieten, wird zudem durch eine ausgeprägte Bedrohungsrhetorik (organisierte Kriminalität als „wachsende Bedrohung“, die sich mit „alarmierender Geschwindigkeit“ ausbreitet)³⁴² noch zusätzlich unterstrichen.

Gleichzeitig wird in der Mitteilung der Kommission und im Wiener Aktionsplan jedoch auch klargestellt, dass es nicht das Ziel ist, „einen europäischen Raum der Sicherheit zu schaffen, in dem alle Strafverfolgungsbehörden in Europa in Sicherheitsfragen einheitliche Ermittlungs- und Fahndungsverfahren anwenden. Die neuen Bestimmungen berühren auch nicht die jeweiligen Kompetenzen der Mitgliedstaaten zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und zur Gewährleistung der inneren Sicherheit“. Damit wurde nochmals möglichen zentralistischen Zielvorstellungen über eine einheitliche europäische Architektur der Inneren Sicherheit ein Riegel vorgeschoben. Der europäische Sicherheitsraum sollte weiterhin ein subsidiärer Raum sein, der die mitgliedstaatlichen Sicherheitsräume ergänzt, unterstützt und umschließt. Die intergouvernementale Grundstruktur im Bereich Innere Sicherheit blieb bestehen. Trotz dieses subsidiären Charakters unionaler Sicherheitsmaßnahmen entsprach der hier gewählte Sicherheitsdiskurs jedoch klar der Idee des „schützenden Staates“ im Sinne der klassischen Staatsaufgabe Innere Sicherheit. Die Union stellt im Dienste ihrer Bürger Mittel für eine *effizientere* „unionsweite Kriminalitätsbekämpfung“³⁴³ und „mehr Sicherheit“³⁴⁴ zur Verfügung,

³⁴⁰ Auf den Begriff der „Freiheit“ wird in Kap. 4.1.3.3. ausführlicher eingegangen.

³⁴¹ So etwa im Meilenstein 40, Abschnitt C der Schlussfolgerungen von Tampere.

³⁴² So wörtlich in der Mitteilung der Kommission unter der Rubrik „Organisierte Kriminalität“.

³⁴³ Schlussfolgerungen von Tampere, Abschnitt C, Meilenstein 40.

die sowohl präventiver als auch repressiver Natur sein sollen.³⁴⁵ Dies betrifft beispielsweise die Bekämpfung der Drogenproblematik, die in den Worten der Kommission sowie des Aktionsplans „in vielfacher Weise die Sicherheit der Gesellschaft und des einzelnen [bedrohen]“.³⁴⁶ Desweiteren wird unter der Perspektive einer „Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung“ vor allem eine Stärkung der operativen Komponente verstanden. Dazu zählt neben der bereits im Amsterdamer Vertrag verankerten Forderung nach gemeinsamen Ermittlungsteams zur Bekämpfung des Drogen- und Menschenhandels sowie des Terrorismus unter möglicher Beteiligung von Europolbeamten etwa die Anregung des Europäischen Rates, eine „operative Task Force der europäischen Polizeichefs einzurichten, die in Zusammenarbeit mit Europol Erfahrungen, bewährte Methoden und Informationen zu aktuellen Trends der grenzüberschreitenden Kriminalität austauscht und zur Planung operativer Maßnahmen beiträgt“.³⁴⁷ Auch die anvisierte weitere *Stärkung* und Effektivierung von Europol³⁴⁸ entspricht dieser effizienzorientierten Sicherheitsperspektive, ebenso wie die in Tampere mit einer konkreten Fristsetzung geforderte Einrichtung von Eurojust als neuer staatsanwaltschaftlicher Koordinierungsstelle zur „Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität“.³⁴⁹

Die wichtige Stellung des Sicherheitsgedankens kommt zweifellos auch im Zusammenhang mit den beiden anderen öffentlichen Gütern des RFSR „Freiheit“ und „Recht“ zum Ausdruck.³⁵⁰ Während unten dargelegt wird, inwiefern der Freiheitsbegriff *zum Teil* als ein sicherheitsgeleitetes Konzept – im Sinne von Freiheit vor Bedrohungen – definiert wird, greift der Sicherheitsgedanke gewissermaßen auch auf den Bereich des Rechts aus, indem hier etwa eine effizientere strafrechtliche Kooperation im Bereich der Auslieferung von Straftätern gefordert wird.³⁵¹ Die Zielvorgabe, das förmliche Auslieferungsverfahren bei Personen, die sich nach einer rechtskräftigen Verurteilung der Justiz durch Flucht entziehen, abzuschaffen und durch „eine einfache Überstellung dieser Personen“ zu ersetzen, verweist dabei bereits auf das

³⁴⁴ Wiener Aktionsplan, Abschnitt 11.

³⁴⁵ Vgl. zur präventiven Komponente vor allem Meilenstein 41 und 42 des Tampere Programms.

³⁴⁶ Mitteilung KOM(1998)459, Abschnitt „Drogen“, Wiener Aktionsplan, Abschnitt 13 sowie Meilenstein 50 Tampere Programm.

³⁴⁷ Meilenstein 44 der Schlussfolgerungen von Tampere.

³⁴⁸ Meilenstein 45 sowie 56.

³⁴⁹ Meilenstein 46. Nach diesem Meilenstein „hat der Europäische Rat vereinbart, dass eine Stelle (EUROJUST) eingerichtet werden soll, in der von den einzelnen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer Rechtsordnung entsandte Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen zusammengeschlossen sind. EUROJUST soll die Aufgabe haben, eine sachgerechte Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften zu erleichtern und die strafrechtlichen Ermittlungen in Fällen, die mit organisierter Kriminalität zusammenhängen - insbesondere auf der Grundlage von Europol-Analysen -, zu unterstützen sowie mit dem Europäischen Justitiellen Netz eng zusammenzuarbeiten, insbesondere um die Erledigung von Rechtshilfeersuchen zu vereinfachen. Der Europäische Rat ersucht den Rat, das notwendige Rechtsinstrument bis zum Ende des Jahres 2001 zu verabschieden“.

³⁵⁰ Vgl. zu diesen beiden Begriffen eingehend Kap. 4.1.3.3.

³⁵¹ Zum Konzept „Recht“ heißt es im Wiener Aktionsplan unter der Überschrift „Ein Raum des Rechts“ etwa: „Es erleichtert das Leben der Menschen und gewährleistet, dass jene, welche die Freiheit und Sicherheit des einzelnen und der Gesellschaft gefährden, zur Rechenschaft gezogen werden.“

spätere Instrument des Europäischen Haftbefehls.³⁵² Auch „Eilverfahren“ sollten nach Auffassung des Europäischen Rates in Erwägung gezogen werden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Kontext dieser geplanten Effizienzsteigerungen stets auf die notwendige Einhaltung zentraler grundrechtlicher Schutznormen verwiesen wird (vgl. dazu unten Kap. 4.1.3.3. und Kap. 4.4.).

Die Formulierung eines „Grundrechts auf Sicherheit“?

Während „Sicherheit“ in den oben analysierten Schlüsseldokumenten der Amsterdam/Tampere-Phase eindeutig als ein öffentliches Gut definiert wird, auf das die Bürger einen konkreten Leistungsanspruch haben – etwa in Gestalt von Maßnahmen der Union zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität –, ist das in Art. 6 der Grundrechtecharta statuierte „Recht auf Freiheit *und Sicherheit*“ (Hervorhebung DST) in einem anderen Sinne zu verstehen.³⁵³ Statt einen positiven Anspruch des Einzelnen auf einen staatlichen bzw. unionalen Schutz gegen Angriffe Dritter zu begründen, ist der Begriff der „Sicherheit“ in Art. 6 Grundrechtecharta vielmehr „im Wesentlichen gleichbedeutend mit dem der Freiheit [...]“, der hier in erster Linie das klassische „habeas corpus“-Grundrecht im Sinne des Schutzes der persönlichen, *körperlichen* Freiheit vor unberechtigten staatlichen Eingriffen, etwa durch willkürliche Verhaftungen, umfasst. Hier handelt es sich somit um ein traditionelles *status negativus* Grundrecht zur Abwehr von Staatshandeln.³⁵⁴ Ein „Grundrecht auf Sicherheit“, wie es mit Blick auf die deutsche Grundrechtsordnung in den 80er Jahren insbesondere von Josef Isensee als positives Leistungsgrundrecht der Bürger gegenüber dem Staat konstruiert wurde,³⁵⁵ ist in der gesamten Grundrechtecharta der Union hingegen nicht festgelegt.

Letzteres ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass in der sonstigen diskursiven Konstruktion der Innen- und Justizpolitik der Union seit 1993 durchaus – wie oben dargestellt – ein positiver Leistungsanspruch der Bürger auf effiziente Gewährleistung individueller Sicherheit durch die Union kontinuierlich proklamiert und ein entsprechender ergebnisinduzierter Legitimitätsstandard eines Sicherheits- und Performanzleitbildes nach und nach generiert wurde. Mit der staatsanalogen Zielsetzung im Amsterdamer Vertrag zur Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ist die legitimitätsstiftende Funktion der Gewährleistung Innerer Sicherheit sogar Teil des unionalen Primärrechts geworden. Durch diese in Folge von Amsterdam noch weiter konkretisierte diskursive Zuschreibung einer elementaren Legi-

³⁵² Vgl. dazu eingehend die Kap. 4.4.

³⁵³ Art. 6 Grundrechtecharta lautet: „Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.“

³⁵⁴ Der Zusatz „und Sicherheit“ beruht dabei auch auf der französischen Rechtstradition und dem hier geprägten Begriff der „sûreté“, der in diesem Kontext den Schutz der persönlichen Freiheit des Bürgers vor staatlichen Übergriffen umfasst. Dazu Bernsdorff (2003: 142).

³⁵⁵ Isensee (1987).

limitätsfunktion, die seit den Staatstheorien des 17. und 18. Jahrhunderts strikt an den souveränen Staat gebunden war, wird die Union ohne Frage „staatsähnlicher“, auch wenn das staatliche Gewaltmonopol weiterhin ausschließlich im staatlichen Rahmen verbleibt.³⁵⁶

Das Ziel einer effizienten Sicherheitsgewährleistung durch die Union ist jedoch nur ein Teilaspekt eines breiteren Legitimitätsdiskurses. Im Folgenden wird daher auch die Entwicklung eines liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandards genauer untersucht.

4.1.3. Die Etablierung eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes und die Schaffung eines doppelten Legitimitätsstandards

4.1.3.1. Von TREVI bis Maastricht – keine hervorgehobene liberal-rechtsstaatliche Fundierung

Oben ist dargestellt worden, dass in der Frühphase der innen- und justizpolitischen Kooperation in den 1970er und 1980er Jahren im Grunde noch kein klar ausgeprägtes, an die Öffentlichkeit adressiertes Leitbild konstruiert worden ist, in dem die Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent für den einzelnen Bürger fungiert und darüber einen Teil ihrer Legitimität definiert. Es ist daher auch kaum verwunderlich, dass es sich mit Blick auf die Konstruktion eines möglichen liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes im Zusammenhang mit dem Politikfeld Innere Sicherheit ähnlich verhielt. Allerdings ist hier eine differenzierende Betrachtung erforderlich, die die Frage nach einer liberal-rechtsstaatlichen Dimension – etwa im Hinblick auf das Konzept eines „Europas der Bürger“ – in einen breiteren Kontext stellt.

TREVI

Vor allem bei der TREVI-Kooperation und den daraus hervorgehenden Arbeitsstrukturen der „intergouvernementalen Gefahrenabwehr“ implizierte bereits der angestrebte hohe Geheimhaltungsgrad, dass von *öffentlichen* Äußerungen – sei es aus sicherheitsorientierter oder liberal-rechtsstaatlicher Perspektive – weitgehend abgesehen wurde. Angesichts der intransparenten, geheimen Zusammenarbeit auf hochrangiger Beamtenebene war zudem auch de-facto eine effektive demokratisch-parlamentarische Kontrolle der im Laufe der Zeit errichteten verschiedenen Arbeitsgruppen praktisch unmöglich. Monar/Maurer unterstreichen dabei, dass nicht nur wegen der hohen Geheimhaltungsstufe der Zusammenarbeit, „sondern auch aufgrund der mit Effizienzerwägungen begründeten Verlagerung der eigentlichen Entscheidungs-

³⁵⁶ Siehe zu einer resümierenden Einordnung dieser Entwicklungen auch das Zwischenfazit unten Kap. 4.1.4.

findung von der parlamentarisch-politischen auf die administrativ-bürokratische Ebene“ wirk-
same rechtsstaatliche Kontrollstrukturen behindert wurden.³⁵⁷ Aus Sicht der Neuen Staatsrä-
son-These haben die beteiligten nationalen Exekutiven hier ihre Handlungsautonomie durch
die Schaffung von Kooperationsstrukturen auf einer zusätzlichen zwischenstaatlichen Hand-
lungsebene erhöht.

Auf europäischer Ebene hat vor allem das Europäische Parlament wiederholt auch schon in
dieser Frühphase der Kooperation scharfe Kritik an den undurchsichtigen und unkontrollier-
baren Strukturen der Zusammenarbeit geübt, ohne jedoch jemals in die Kontrolle eingebun-
den zu werden.³⁵⁸ Auch die Kontrolle durch die nationalen Parlamente war äußerst beschränkt
und – wenn überhaupt – nur ex-post möglich.³⁵⁹ Abgesehen von einer auf diese demokratisch-
rechtsstaatlichen „Defizite“ gerichteten *kritischen* (Salienz-)Argumentation insbesondere
durch das Europäische Parlament ist für die frühen Kooperationsformen der „intergouverne-
mentalenen Gefahrenabwehr“ jedoch kein eigenständiges liberal-rechtsstaatliches Leitbild auf
europäischer Ebene konstruiert worden. So wenig wie die Konstruktion eines an die Öffent-
lichkeit gerichteten Sicherheits- und Performanzleitbildes mit Blick auf diese pragmatischen
Kooperationsstrukturen angestrebt wurde, so wenig sahen sich die Mitgliedstaaten offenbar
auch veranlasst, ein eigenständiges liberal-rechtsstaatliches Leitbild zu entwerfen und nach
außen zu kommunizieren.

*Giscard „espace judiciaire“ – liberal-rechtsstaatliche Grundwerte als Kooperationsgrund-
lage und die positiven Erfahrungen im Rahmen des Europarats*

Im Vergleich zu der von vornherein bewusst im Schatten der Öffentlichkeit angesiedelten
TREVI-Kooperation sind bei der von Giscard d’Estaing eingebrachten Idee eines „espace
judiciaire“, die ausdrücklich eine neue *politische* Dimension des europäischen Einigungspro-
zesses jenseits einer reinen Marktorientierung eröffnen sollte, gewisse Differenzierungen hin-
sichtlich der Frage nach einer liberal-rechtsstaatlichen Dimension nötig. Es steht außer Zwei-
fel, dass das von Giscard vorgeschlagene Projekt in allererster Linie zunächst der *Effektivie-
rung* der strafrechtlichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere bei der
gegenseitigen Auslieferung, dienen sollte. Giscard machte jedoch auch von vornherein expli-
zit deutlich, dass diese Effektivierung der Strafverfolgungskooperation an eindeutige *rechts-
staatliche* Garantien gebunden sein müsste und prinzipiell nur mit solchen Staaten möglich
sei, deren Justizsystem den Prinzipien des liberalen Rechtsstaats streng unterworfen ist:

³⁵⁷ Vgl. Maurer/Monar (2000: 314).

³⁵⁸ Vgl. Knelangen (2001: 90): Zur Kritik des Parlaments an mangelnder Transparenz und demokratischer Kon-
trolle von TREVI siehe beispielsweise die Entschließung des EP vom 13.9.1991 (Abl. Vom 14.10.1991, S. 199)
sowie ausführlich zur kritischen Positionierung des EP und seines innen- und justizpolitischen Ausschusses
Esders (1995).

³⁵⁹ Vgl. Knelangen (2000: 91) sowie Maurer/Monar (2000: 314).

Si on proposait de le faire avec des pays qui ne donnent pas des garanties judiciaires appropriées, sans tribunaux d'appel, sans Cour suprême, on pourrait se poser des questions. Mais à l'intérieur d'une Europe qui est en réalité, avec le Grande-Bretagne, l'Allemagne fédérale, le Benelux, à la pointe des garanties judiciaires, c'est une question tout à fait différente.

Bei diesem ersten Vorschlag für einen gemeinsamen strafrechtlichen Kooperationsraum auf Gemeinschaftsebene wurde damit die Notwendigkeit einer prinzipiellen liberal-rechtsstaatlichen Fundierung möglicher Effizienzsteigerungen im Bereich der Inneren Sicherheit durchaus unterstrichen. Die Legitimität einer solchen verbesserten strafrechtlichen Zusammenarbeit wurde hierbei eindeutig über die als selbstverständlich empfundene gemeinsame liberal-rechtsstaatliche Identität der beteiligten Staaten hergestellt, die explizit auch dem heutigen, für die EU-Innen- und Justizzusammenarbeit zentralen Konzept des „gegenseitigen Vertrauens“ zugrunde liegt.³⁶⁰

Dieser Gedanke einer gemeinsamen liberal-rechtsstaatlichen Grundausrichtung als zwingende Voraussetzung für eine engere, vertrauensvolle Zusammenarbeit auf dem hochsensiblen und souveränitätsgeladenen Gebiet der Strafverfolgung bildete im übrigen auch schon den Grundstein für die Ansätze der strafrechtlichen Kooperation im Rahmen des Europarats, die den Vorstellungen Giscard's zeitlich deutlich vorausgingen.³⁶¹ Was die Verpflichtung auf ein liberal-rechtsstaatliches „Gemeinschaftsethos“ angeht, bestätigten die Vertragsparteien des Europarats bereits in der Satzung vom 5. Mai 1949 allgemein

ihre unerschütterliche Verbundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker und von jeher die Quelle für Freiheit der Einzelperson, politische Freiheit und Herrschaft des Rechts sind, jene Prinzipien, welche die Grundlage jeder wahren Demokratie bilden [...].

Auf dieser gemeinsamen ideellen Grundlage hat sich der Europarat in der Folgezeit nicht zuletzt für die Herausbildung eines pan-europäischen Rechtsraums inklusive einer klaren strafrechtlichen Dimension eingesetzt.³⁶² Die in diesem Kontext ausgearbeiteten diversen völkerrechtlichen Konventionen, wie etwa das Übereinkommen zur Auslieferung oder zur gegenseitigen Rechtshilfe, bildeten auch für die spätere strafjustizielle Zusammenarbeit auf Ebene der EU maßgebliche Referenzpunkte und sind zudem offiziell Teil des Acquis der Union geworden, den auch bis heute alle Kandidaten für einen EU-Beitritt als Aufnahmebedingung übernehmen müssen.³⁶³

³⁶⁰ Vgl. dazu eingehend unten Kap. 4.1.3.3. sowie Walker (2002); Nilsson (2005).

³⁶¹ Vgl. Mitsilegas et al. (2003: 20 f.).

³⁶² Vgl. Mitsilegas et al. (2003: 20). Wagner (2003) stellt in diesem Kontext heraus, dass das gemeinsame demokratisch-rechtsstaatliche Selbstverständnis im Sinne der Theorie des demokratischen Friedens (Kant) eine gemeinsame Kooperationsbasis zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats überhaupt erst schuf.

³⁶³ Die wesentlichen Konventionen des Europarats im Bereich des Strafrechts sind hier das Europäische Auslieferungsübereinkommen vom 13.12.1957 (SEV 024) und seine jeweiligen Zusatzprotokolle von 1975 (SEV 086)

Hinzu kommt, dass im Rahmen des Europarats mit der 1953 in Kraft getretenen „Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) ein für alle Signatarstaaten der Konvention verbindliches Menschenrechtsregime geschaffen wurde, das ebenfalls als wesentlicher grundrechtlicher Orientierungspunkt bis heute von herausragender Bedeutung für die Union ist.³⁶⁴ Was den konkreten Zusammenhang mit dem Feld der Inneren Sicherheit betrifft, so sind dabei aus liberal-rechtsstaatlicher Perspektive insbesondere die in der EMRK verankerten justiziellen Rechte – etwa das Recht auf Verteidigung oder einen Dolmetscher im Strafprozess (Art. 6 EMRK) – oder auch der Grundsatz des Schutzes der Privatsphäre (Art. 8 EMRK), der später mit der Konvention „zum Schutz der Menschen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten“ eine zusätzliche datenschutzrechtliche Konkretisierung erfuhr, von erheblicher Relevanz.³⁶⁵ Mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wurde zudem eigens eine Institution geschaffen, die über die Einhaltung der EMRK wacht und seit 1998 prinzipiell auch für Individualbeschwerden zugänglich ist.³⁶⁶ Nicht zu vergessen ist schließlich, dass die Normen der EMRK und ihre Fortbildung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auch bei der Ausarbeitung der EU-Grundrechtecharta eine ganz und gar prägende Rolle spielten.³⁶⁷ Im Sinne externer Kohärenz wurde mit den grundlegenden Arbeiten im Rahmen des Europarats somit bereits ein beachtliches Normenfundament geschaffen, das man – wie sich unten zeigen wird – argumentativ bis heute nicht außer Acht lassen kann, wenn es um grundrechtlich relevante Probleme auf europäischer Ebene im Zusammenhang mit dem Bereich Innere Sicherheit geht.

Was Giscard's Ideen zu einem Europäischen Rechtsraum anbelangt, so waren die vorangegangenen Kooperationserfahrungen im Rahmen des Europarats in doppelter Hinsicht ein wichtiger Ausgangspunkt. Zum einen bildete der Gedanke einer gegenseitigen Vertrauensbasis auf-

und 1978 (SEV 098), die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27.1.1977 (SEV 090), die Europäische Konvention zur Rechtshilfe in Strafsachen (SEV 030) und deren Zusatzprotokoll von 1978 (SEV 099), die Europäische Konvention zur Übertragung der Strafverfolgung vom 15. Mai 1972 (SEV 073), die Europäische Konvention zur Entschädigung für Opfer von Gewalttaten vom 24.11.1983 (SEV 116), die Konvention über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahmung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 8.11.1990 (SEV 141), die Konvention über Datennetzkriminalität vom 23.11.2001 (SEV 185) sowie die Europäische Konvention zur Terrorismusprävention vom 16.5.2005 (SEV 196). Sämtliche Konventionen sind über die Seite des Europarats www.coe.int abrufbar. Vgl. grundsätzlich zur Vorbildfunktion der Arbeiten des Europarats für die strafrechtliche Kooperation im Rahmen der Europäischen Union auch Mitsilegas et al. (2003: 20).

³⁶⁴ Vgl. unten Kap. 4.2.2.4., Kap. 4.3. und Kap. 4.4. Vorbild der EMRK als Dokument eines europäischen Grundrechtekonsenses wiederum war nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs nicht zuletzt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948. Die EMRK wurde im Laufe der Zeit durch bislang 14 einzelne Zusatzprotokolle ergänzt. Zur EMRK und ihrer Bedeutung als Rechtsquelle und Orientierungspunkt grundlegend Grabenwarter (2008); Brummer (2008).

³⁶⁵ Vgl. unten Fallstudien 3.3. und 3.4.

³⁶⁶ Der EGMR ist mit Blick auf seine Verfahrenskapazitäten allerdings chronisch überbelastet. Vgl. zur Rolle und gegenwärtigen Entwicklungstendenzen des EGMR beispielsweise Brummer (2008: 143 ff.).

³⁶⁷ Vgl. unten Kap. 4.1.3.3., Kap. 4.3. und Kap. 4.4.

grund gemeinsamer liberal-rechtsstaatlicher Grundwerte das entscheidende normative Kriterium für eine gegenseitige Kooperation. Diese vorausgesetzte Vertrauensbasis wurde durch die konkrete, praktische Zusammenarbeit der Staaten im Europarat, etwa bei der Ausarbeitung von Konventionen im strafrechtlichen Bereich, allmählich erweitert.³⁶⁸ Zum anderen zielten Giscard's Vorschläge jedoch gerade darauf ab, auf Ebene der Gemeinschaft eine *effizientere* und tiefere Strafverfolgungskooperation zu etablieren, als dies im Rahmen des insgesamt recht schwerfälligen, rein intergouvernemental organisierten Europarats mit seinen vielen Mitgliedstaaten möglich war. Diese von Giscard angestrebte Effizienzsteigerung hatte mit dem Verweis auf die in allen Mitgliedstaaten vorhandenen „garanties judiciaires appropriées“ bereits eine gewisse liberal-rechtsstaatliche Komponente. Eine darüber hinausgehende explizite Formulierung eines neuen liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes zur Wahrung und Förderung der Rechte des Einzelnen im Zusammenhang mit dem Politikfeld Innere Sicherheit auf europäischer Ebene war aber auch bei Giscard's Vorschlägen und deren Behandlung im Europäischen Rat noch nicht zu erkennen.

Das Projekt eines „Europas der Bürger“

Wie oben dargestellt bildete vor allem die Leitidee der Personenfreizügigkeit in einem gemeinsamen Raum ohne Binnengrenzen den entscheidenden Ansatzpunkt zur Etablierung von funktionalen „Ausgleichsmaßnahmen“ aus dem Bereich der Inneren Sicherheit. Wie sieht es mit der Konstruktion eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes in diesem spezifischen diskursiven Kontext aus?

Hier ist zunächst zu betonen, dass das frühe, bereits Mitte der 70er Jahre entwickelte Konzept eines „Europas der Bürger“, in dessen Zentrum letztlich der Gedanke des Abbaus der Binnengrenzen und die Leitidee der Personenfreizügigkeit stand, durchaus eine gewisse *allgemeine* liberal-rechtsstaatliche Dimension besaß – im Sinne nämlich eines Grundkonsenses über die gemeinsamen liberal-rechtsstaatlichen Grundwerte der Gemeinschaft. Wie oben skizziert sollten auf dieser Grundlage mit dem Projekt eines „Europas der Bürger“ in diversen Bereichen einige spezifische positive Rechte für die Gemeinschaftsbürger geschaffen werden, um eine gemeinsame europäische Identität „und eine immer engere Union zwischen den Völkern Europas“ zu stärken.³⁶⁹ Bereits auf dem Gipfel von Kopenhagen im Dezember 1973 hatten die Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft einen formellen Bericht über die „Europäische

³⁶⁸ Vgl. Mitsilegas et al. (2003: 21). Die Autoren verweisen an dieser Stelle auch auf den französischen Juristen Paul Reuter, der im Hinblick auf die Sozialisierungseffekte der Kooperation im Rahmen des Europarats auch von der „progressive emergence of a European mentality“ gesprochen hat.

³⁶⁹ Dazu zählte etwa der Vorschlag eines einheitlichen Reisepasses für die Gemeinschaftsbürger im Zusammenhang mit dem Leitgedanken der Freizügigkeit ebenso wie die Schaffung besonderer politischer Rechte auf europäischer Ebene (Wahlrecht, Petitionsrecht, Vorschlag eines Ombudsmans, Verbesserung der institutionellen Transparenz der Gemeinschaft). Vgl. dazu generell die Arbeit von Wollenschläger (2007).

Identität“ angenommenen, der die europäische Integration unmittelbar mit den Prinzipien parlamentarischer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte verband.³⁷⁰ Im so genannten Adonnino-Bericht an den Europäischen Rat von Mailand (1985) wurde dies erneut wörtlich ausdrücklich aufgegriffen und die liberal-rechtsstaatliche Identität der Gemeinschaft als primäre ideelle Grundlage des zu schaffenden „Europas der Bürger“ betont.³⁷¹

Es ist bemerkenswert, dass das im Rahmen des Konzepts eines „Europas der Bürger“ erklärte Ziel der Stärkung einer europäischen gemeinschaftlichen Identität neben der Einführung gemeinsamer Symbole wie einer Flagge und einer Hymne gerade über die Forderung nach besonderen Rechten für die Bürger konkretisiert wurde. Von dieser Idee lässt sich eine direkte Linie zum Konzept der „Unionsbürgerschaft“ ziehen, die schließlich im Vertrag von Maastricht offiziell eingeführt wurde und die bis heute ein zentrales Element auch des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ bildet.³⁷² Die Entwicklung zu diesem konkreten Konzept kommt deutlich etwa in den Schlussfolgerungen des zweiten Europäischen Rats von Dublin (Juni 1990) zum Ausdruck, der mit Blick auf die zu erstrebenden Fortschritte bezüglich eines „Europas der Bürger“ ganz explizit die Förderung von Rechten und Freiheiten für die Bürger ansprach:

Zur Verdeutlichung der Vorteile, die sich für unsere Völker aus ihrer Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft ergeben, deren Daseinsberechtigung in der Förderung ihrer Rechte, ihrer Freiheit und ihres Wohlergehens besteht, befasste sich der Europäische Rat mit einer Reihe von Fragen, die für den einzelnen Bürger von besonderer Bedeutung sind, wie Freizügigkeit, Umweltschutz, Drogen, einschließlich deren Zusammenhänge mit dem organisierten Verbrechen, und Antisemitismus. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass Maßnahmen in diesen Bereichen für die Union, die er in den kommenden Jahren verwirklichen möchte, von besonderer Bedeutung sind.

Interessant ist an diesem allgemeinen Statement auch, dass die „raison d’être“ der Gemeinschaft in der individuell auf den Bürger bezogenen Förderung von Rechten, Freiheiten und Wohlstand gesehen wurde und der Gedanke der Sicherheitsgewährleistung – trotz des Verweises auf die Drogen- und Kriminalitätsproblematik – hier nicht ausdrücklich als eigenständiger Bestandteil der Legitimationsgrundlagen der Gemeinschaft definiert wurde.³⁷³ Weiter-

³⁷⁰ Siehe Thomas (2006: 98 f.).

³⁷¹ Im Abschlussbericht der Adonnino-Gruppe (benannt nach seinem Vorsitzendem, dem italienischen Christdemokraten Pietro Adonnino) heißt es anknüpfend an die frühere wegweisende Erklärung des Europäischen Rates von Kopenhagen: „Auf der Kopenhagener Gipfelkonferenz am 13. Dezember 1973 nahmen die Staats- und Regierungschefs einen Bericht mit dem Titel „Die europäische Identität“ an. Der Bericht gibt gewisse Leitlinien und Zielsetzungen, die für die Entwicklung besonderer Bürgerrechte als richtungsweisend angesehen werden können, da in ihm der Wille zum Ausdruck kommt, die repräsentative Demokratie, das Rechtsstaatsprinzip, die soziale Gerechtigkeit und die Wahrung der Menschenrechte zu verteidigen.“ Die beiden Adonnino-Berichte sind im Volltext abrufbar unter www.ena.lu/bericht-ausschusses-europa-burger-europaischen-rat-mailand-mailand--29-juni-1985-030003404.html (letzter Zugriff 10.3.2009).

³⁷² Vgl. detailliert Wollenschläger (2007: 377).

³⁷³ Zwar wird an einer anderen Stelle der Schlussfolgerungen allgemein festgestellt, „dass Drogenabhängigkeit und Drogenhandel sowohl den einzelnen Betroffenen und der Gesellschaft als auch den Staaten großen Schaden

hin ist zu berücksichtigen, dass diese Zielsetzungen bereits ganz in der Perspektive einer zu errichtenden politischen Union standen, die der erste Europäische Rat von Dublin im April 1990 konkret vorgegeben hatte. Mit Blick auf diese Entwicklungsperspektive einer „Umwandlung der Gemeinschaft von einer hauptsächlich auf der wirtschaftlichen Integration und der politischen Zusammenarbeit beruhenden Einrichtung in eine Union mit politischem Charakter, die auch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst“, stellte sich für die Staats- und Regierungschefs im Juni 1990 unter anderem die Frage:

In welcher Weise wird die Union den Begriff der Gemeinschaftsangehörigkeit verbunden mit spezifischen Rechten (Menschenrechte, politische und soziale Rechte, Recht auf Freizügigkeit und der Niederlassung...) für die Bürger der Mitgliedstaaten auf Grund der Zugehörigkeit dieser Staaten zu der Union einbeziehen und erweitern?³⁷⁴

Während das breite Konzept eines „Europas der Bürger“ sowie die daraus erwachsene Idee einer eigenständigen Unionsbürgerschaft somit durchaus auf dem allgemeinen Grundkonsens einer gemeinsamen liberal-rechtsstaatlichen Identität der Mitgliedstaaten beruhte, wurde im *unmittelbaren* Zusammenhang mit den sicherheitsorientierten funktionalen „Ausgleichsmaßnahmen“ zur Flankierung des Personenfreizügigkeitsziels kein eigenständiges liberal-rechtsstaatliches Leitbild entworfen.³⁷⁵ Betrachtet man die diesbezüglichen maßgeblichen

zufügen und eine beträchtliche Bedrohung für Europa und die übrige Welt darstellen.“ Die Drogenproblematik erscheint hier jedoch nicht primär als individuelles Sicherheitsproblem, sondern vielmehr in ihrer gesellschaftlichen und internationalen Dimension (Drogenhandel). Der Begriff der Sicherheit der Bürger taucht in diesem Kontext nicht explizit auf. Ganz ähnlich bereits beim ersten Europäischen Rat Ende April 1990 in Dublin: „Der Europäische Rat ist ernstlich besorgt über die vom Drogenmissbrauch und vom illegalen Rauschgifthandel ausgehenden Gefahren und über dessen Zusammenhang mit dem international organisierten Verbrechen. Der Rauschgifthandel zerstört in tragischer Weise Leben und menschliches Potential. Überdies ist er nunmehr ein internationales Problem geworden, da die Drogenhersteller über beträchtliche finanzielle Mittel und sonstige Ressourcen verfügen. Die Gefahren betreffen sowohl die Industrie- wie auch die Entwicklungsländer und erfordern Maßnahmen auf internationaler Ebene.“

³⁷⁴ Der Europäische Rat von Birmingham im Oktober 1992 betonte zudem, „dass die Unionsbürgerschaft unseren Bürgern zusätzliche Rechte und zusätzlichen Schutz bringt, aber in keiner Weise an die Stelle ihrer nationalen Staatsbürgerschaft tritt“.

³⁷⁵ Interessant ist weiterhin der in dem Passus zur Politischen Union thematisierte Zusammenhang zwischen weiteren Kompetenzübertragungen auf die Union und einer Verbesserung der demokratischen Legitimation und Kontrolle: Unter dem Punkt „Demokratische Legitimität“ heißt es in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dublin (Juni 1990): „Es muss gewährleistet werden, dass der Grundsatz der demokratischen Verantwortlichkeit, der von allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft getragen wird, auf Gemeinschaftsebene uneingeschränkt eingehalten wird. Die laufende Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinschaft und die damit einhergehende Erweiterung der Befugnisse und Zuständigkeiten ihrer Organe erfordert eine Stärkung der demokratischen Kontrolle. Dieses Ziel müsste mit einer Reihe von Maßnahmen verfolgt werden, zu denen die nachstehenden gehören könnten: - stärkerer Mitwirkung des Europäischen Parlaments; - bei der Gesetzgebung, wozu möglicherweise Formen der Beteiligung an den Entscheidungen gehören könnten; - im Bereich der Außenbeziehungen; - erweiterte Rechenschaftspflicht durch eine verstärkte Kontrolle des Europäischen Parlaments über die Durchführung der vereinbarten Gemeinschaftspolitiken; Stärkung des demokratischen Charakters anderer Organe (zum Beispiel spezifische Rolle des Europäischen Parlaments bei der Ernennung des Präsidenten und der Mitglieder der Kommission, größere Transparenz und Öffentlichkeit der Tätigkeit der Gemeinschaft...); - stärkere Mitwirkung der nationalen Parlamente am demokratischen Prozess innerhalb der Union, insbesondere in Bereichen, in denen neue Kompetenzen auf die Union übertragen werden.“ Ein Bezug zur Innen- und Justizpolitik fehlte hier (vgl. insofern auch die folgenden Schlussfolgerungen bis Maastricht) – aufgrund der rein intergouver-

Schlüsseltex te auf Gemeinschaftsebene, insbesondere das Weißbuch der Kommission von 1985 oder auch die entsprechenden Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, so wurde die Thematik des Grundrecht eschutzes oder der Aspekt der demokratischen und rechtlichen Kontrolle mit Blick auf die für notwendig erachteten kompensatorischen Sicherheitsmaßnahmen im Grunde nicht thematisiert. Auch der Begriff der „Freiheit“ hatte im Zusammenhang mit dem Ziel des Abbaus der Kontrollen an den Binnengrenzen in der Regel lediglich die Bedeutung von „Freizügigkeit“ („freedom of movement“).

Der Europäische Rat von London im Dezember 1986 bildete hier eine gewisse Ausnahme: Unter dem prägnanten Schlagwort des „Schutzes der offenen Gesellschaft“ (im französischen Text: „Saufgarde de la société de liberté“) mahnten die Staats- und Regierungschefs eine Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich Innere Sicherheit an.³⁷⁶ Angesichts der klaren Bedrohungszuschreibung (Terrorismus, illegale Einwanderung und organisierte Drogenkriminalität) wurde mit dem Begriff der zu schützenden „offenen Gesellschaft“ hier nicht allein auf das Leitkonzept der Freizügigkeit abgestellt, sondern auch das Bild einer bedrohten europäischen (Werte-)Gemeinschaft evoziert, die es gegen die genannten „Gefahren“ zu verteidigen gilt.³⁷⁷ Auch in diesem prägnanten Verteidigungstopos spiegelt sich somit der *allgemeine* Grundkonsens über eine gemeinsame liberal-rechtsstaatliche Wertebasis unter den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.³⁷⁸ Eine spezifische „normative“ liberal-rechtsstaatliche Verdichtung bzw. Fundierung der bisherigen innen- und justizpolitischen Kooperation im Sinne etwa eines angestrebten besonderen Schutzes der Grundrechte in diesem Bereich ist darin aber nicht erkennbar.

nementalen Ausrichtung und außervertraglichen Kooperationsstrukturen. Interessanterweise wurde der Bezug jedoch zur ebenfalls intergouvernemental organisierten Außen- und Sicherheitspolitik hergestellt.

³⁷⁶ Wörtlich heißt es an der betreffenden Stelle unter der Überschrift „Schutz der offenen Gesellschaft“: „Der Europäische Rat erörterte eingehend die Frage, wie die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, der illegalen Einwanderung und des Drogenhandels weiter intensiviert werden kann. Er gelangte zu der Ansicht, dass eine abgestimmte Politik zur Regelung dieser Probleme wesentlich ist, wenn das Ziel erreicht werden soll, innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit im Sinne der Einheitlichen Europäischen Akte zu verwirklichen.“

³⁷⁷ So auch ähnlich bereits beim Europäischen Rat in Kopenhagen 1978, als die Staats- und Regierungschefs eine Erklärung zum Terrorismus anlässlich des Anschlags auf den ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten Aldo Moro abgaben: „Le conseil européen a exprimé sa profonde émotion à la suite de l'enlèvement du président Aldo Moro et de l'assassinat de son escorte. Le conseil a tenu à faire part en cette circonstance de sa totale solidarité à l'égard du peuple italien et de son gouvernement. Le conseil a manifesté sa grande préoccupation face à la multiplication d'actes de cette nature et à l'extension du terrorisme en général. De tels actes de terrorisme, s'ils ne sont pas efficacement combattus, porteront atteinte au fonctionnement et aux principes mêmes de la démocratie. Le conseil a souligné la ferme volonté des neuf s états membre de mettre tout en oeuvre pour protéger les droits des individus et le fondement des institutions démocratiques. Il a été convenu que les ministres compétents approfondiront leur coopération et présenteront le plus rapidement possible leurs conclusions au sujet des propositions faites en vue de la création d'un espace judiciaire européen.“

³⁷⁸ Dieser Grundkonsens über eine zu verteidigende freiheitliche Grundordnung kam im Übrigen auch in der durchaus häufigen Thematisierung des Zieles einer effektiven Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zum Ausdruck. Im Juni 1993 betonte der Europäische Rat von Kopenhagen etwa im Kontext dieser Zielsetzung seine Entschlossenheit, für den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten aller Menschen, einschließlich Einwanderer und Flüchtlinge, zu sorgen. Bezug genommen wurde dabei auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten, die EMRK und andere internationale Übereinkünfte.

Dass in dieser Frühphase der europäischen Innen- und Justizpolitik der 70er und 80er Jahre kein eigenständiges liberal-rechtsstaatliches Leitbild nach außen konstruiert worden ist, heißt jedoch nicht, dass in einzelnen konkreten Instrumenten der Sicherheitskooperation keinerlei rechtsstaatliche Elemente vorhanden gewesen wären. In das Schengener Durchführungsübereinkommen beispielsweise wurden im Zusammenhang mit dem Schengener Informationssystem (SIS) durchaus detaillierte datenschutztechnische Bestimmungen aufgenommen.³⁷⁹ Dabei ist besonders zu beachten, dass hierbei die externen Normen des Europarats zum Datenschutz eine maßgebliche Orientierungsfunktion hatten. Die Signatarstaaten des SDÜ legten sich darauf fest, bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens in ihrem nationalen Recht zumindest einen „Datenschutzstandard“ zu schaffen, der den Grundsätzen „des Übereinkommens des Europarates über den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981“ entspricht.³⁸⁰ Während die datenschutzrechtlichen Regelungen manchen Beobachtern nicht weit genug gingen, macht Knelangen aber mit Recht auch auf den Umstand aufmerksam, „dass mit dem SDÜ immerhin spezifische und für alle Vertragsstaaten verbindliche Regelungen zum Datenschutz geschaffen wurden, wohingegen diese Frage bis dahin in einer Grauzone angesiedelt war“.³⁸¹ Die Verrechtlichung der Strafverfolgungsk Kooperation im Rahmen des SDÜ war in dieser Form in der Tat ein Novum auf internationaler Ebene.³⁸²

Angesichts der intergouvernementalen Struktur der Zusammenarbeit im Bereich Innere Sicherheit – sei es im Rahmen von Schengen und der Absicherung des Freizügigkeitsziels oder auch im Rahmen der TREVI-Strukturen – waren freilich weder das Europäische Parlament, noch der EuGH effektiv an einer demokratischen und rechtlichen Kontrolle beteiligt.³⁸³ Neben der deutlichen Kritik etwa von Seiten des Europäischen Parlaments oder von Bürgerrechtsorganisationen ist in dieser Hinsicht auch in der Literatur im Grunde einhellig ein fakti-

³⁷⁹ Vgl. z.B. Simitis (2004: 14 ff.).

³⁸⁰ Außerdem wird im SDÜ die Verpflichtung formuliert, die Empfehlung R (87) 15 des Ministerausschusses des Europarates über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich vom 17. September 1987. Art. 117 Abs. 1 zu beachten.

³⁸¹ Knelangen (2001: 118). Kritisch zum Datenschutzstandard des SDÜ bzw. SIS insbesondere Weichert (1990: 1995).

³⁸² Vgl. Knelangen (2001: 109) sowie Aden (1998: 307).

³⁸³ Vgl. Knelangen (2001: 110). Aus diesem Grunde sprach sich das Europäische Parlament 1989 auch gegen das Schengener Durchführungsübereinkommen aus. Auch die nationalen Parlamente waren während der Verhandlungen nur eingeschränkt informiert. Knelangen (ebd.) unterstreicht hier, dass eine umfassendere Beteiligung „nicht von kosmetischer Natur, sondern unter demokratischen Gesichtspunkten eine Notwendigkeit gewesen [wäre]“. Vgl. auch Benyon et al. (1993: 138). Hätte sich die Kommission Mitte der 80er Jahre mit ihrem Plan durchsetzen können, die Verfahrensnorm des Binnenmarktes (Art. 100a) zusammen mit dem Kooperationsverfahren (Art. 149c EGV) auch auf die für die Realisierung des Freizügigkeitsziels notwendig erachteten „Ausgleichsmaßnahmen“ anzuwenden, wäre damit eine durchaus bessere demokratische Kontrolle einhergegangen.

ches demokratisches und rechtliches Defizit für das entstehende Politikfeld der Inneren Sicherheit auf europäischer Ebene konstatiert worden.³⁸⁴

Dass neben diesem vielfach beklagten faktischen Defizit auch rein rhetorisch kein eigenständiges positives liberal-rechtsstaatliches Leitbild konstruiert wurde, korrespondiert mit dem nüchtern-pragmatischen Ansatz der Sicherheitskooperation dieser Phase und dem dafür charakteristischen Diskurs, der ebenfalls noch nicht auf eine öffentlichkeitsbezogene Konstruktion eines entsprechenden legitimitätsstiftenden Leitbildes ausgerichtet war.

4.1.3.2. Erste Schritte einer liberal-rechtsstaatlichen Fundierung zwischen Maastricht und Amsterdam

In Art. K.2 des Maastrichter Unionsvertrags wurde ausdrücklich festgelegt, dass die Angelegenheiten der neuen Dritten Säule der Union „unter Beachtung der Europäischen Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ sowie der Genfer Flüchtlingskonvention behandelt werden sollten. In Verbindung mit Art. F Abs. 2 EUV-M in den „Gemeinsamen Bestimmungen“ (Titel I) des Vertrags³⁸⁵ sowie dem in der Präambel des Unionsvertrags bekräftigten Bekenntnisses der Vertragsparteien „zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“ muss man hier von einem durchaus wichtigen Schritt hinsichtlich der Konstruktion einer liberal-rechtsstaatlichen Dimension sprechen.³⁸⁶ Immerhin wurde hier eine konkrete Achtungspflicht der Union für die Grundrechte sowohl allgemein als auch konkret bezogen auf den neuen primärrechtlichen Regelungsbereich der Innen- und Justizpolitik formuliert. Mehr als ein „politisches Signal“ war dies jedoch noch nicht, da die Mitgliedstaaten der Union ohnehin allesamt Mitglieder der EMRK waren. Ein eigenständiges, konkretes liberal-rechtsstaatliches Leitbild für den neuen Politikbereich der Innen- und Justizpolitik ist hier daher – ähnlich wie mit Blick auf die Konstruktion eines klaren Sicherheitsleit-

³⁸⁴ Vgl. neben den Ausführungen von Knelangen (2001: 110 ff.) unter anderem etwa die Darstellungen von de Lobkowitz (1996); Benyon et al. (1993); Weichert (1995); Monar (1995); Busch (1989); Bunyan (1993); Bigo (1994); Maurer/Monar (2000).

³⁸⁵ Art. F Abs. 2 EUV-M lautet: Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

³⁸⁶ Dieser Tendenz entspricht es auch, dass in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates seit Anfang der 90er Jahre zuweilen ausdrücklich auf das Erfordernis des Datenschutzes im Kontext der sich qualitativ wandelnden Sicherheitskooperation – insbesondere im Zusammenhang mit dem Aufbau von eigenen europäischen Informationssystemen – eingegangen wurde. Vgl. etwa die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Korfu im Juni 1994: „Bei der Ausarbeitung der verschiedenen Rechtsakte zur Schaffung von Informatiksystemen muss dem Datenschutz, insbesondere folgenden Aspekten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden: Recht der Betroffenen auf Zugang zu dem System, Individualbeschwerderecht und Einrichtung einer gemeinsamen Aufsichtsstelle. Der Europäische Rat ersucht die zuständigen Gremien, diesen Fragen weiterhin Vorrang einzuräumen, und hofft, auf seiner Tagung im Dezember 1994 einen Zwischenbericht zu erhalten.“ Ähnlich bereits – wenn auch recht nüchtern und technokratisch – die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Straßburg (Dezember 1989), Luxemburg (Juni 1991), Maastricht (Dezember 1991) und Brüssel (Dezember 1993).

bildes – noch nicht wirklich erkennbar.³⁸⁷ Knelangen kommt insofern auch zu dem Schluss, dass der in der Zielbeschreibung des Maastrichter Vertrags nach wie vor zum Ausdruck kommende und oben analysierte nüchterne „Pragmatismus“ dazu führte, „dass die parallele Schaffung eines Fundaments, das dem Schutz und dem Ausbau der Persönlichkeitsrechte der Bürger verpflichtet ist, im Hintergrund stand“.³⁸⁸

In institutioneller Hinsicht sah der Maastrichter Vertrag jedoch erstmals eine formale Rolle für das Europäische Parlament in der Dritten Säule vor. Gemäß Art. K.6 sollte das Parlament durch den Vorsitz bzw. durch die Kommission regelmäßig über die „durchgeführten Arbeiten“ in diesem Bereich „unterrichtet“ werden. Neben dieser bloßen ex-post-Unterrichtung legte der Artikel außerdem fest, dass das Parlament von der Ratspräsidentschaft zu den „wichtigsten Aspekten der Tätigkeit in dem in diesem Titel genannten Bereichen“ angehört und seine Auffassungen „gebührend berücksichtigt“ werden sollten. In diesen Kontext gehört auch das Recht, „Anfragen oder Empfehlungen“ an den Rat zu richten. Schließlich sah der Artikel eine jährliche Aussprache des Parlaments „über die Fortschritte bei der Durchführung“ der in der Dritten Säule getroffenen Maßnahmen vor.

Im Vergleich zu der – gemessen an seinen Kompetenzen in der Ersten Säule – bereits stark eingeschränkten Rolle des Europäischen Parlaments muss man die dem EuGH im Maastrichter Vertrag erstmals zugewiesenen Befugnisse im Bereich der Dritten Säule als marginal bezeichnen. Art. L schloss eine generelle Rechtsschutz- und Auslegungsfunktion durch den EuGH in der Dritten Säule aus und legte in Verbindung mit Art. K.3 Abs. 2 lit. b Unterabs. 3 lediglich fest, dass der EuGH für die Auslegung von Übereinkommen und für Streitigkeiten über deren Anwendung zuständig sein *kann*, sofern ihm die Mitgliedstaaten eine solche Rolle in den jeweiligen Übereinkommen ausdrücklich zubilligen. Für alle anderen Rechtsinstrumente der Dritten Säule galt diese fakultative Beteiligungsmöglichkeit des EuGH folglich nicht.³⁸⁹

Mit der Zuweisung dieser neuen „Rechte“ für das Parlament und den EuGH kamen die Mitgliedstaaten aber – wenn auch nur in äußerst begrenzter Weise – zentralen Forderungen insbesondere von Seiten des Europäischen Parlaments entgegen, das im Vorfeld und während der Regierungskonferenz nachdrücklich Salienzargumente zugunsten einer besseren demokratischen und rechtlichen Kontrolle vorgebracht und auf diese Weise versucht hatte, normativen Druck auf die Mitgliedstaaten auszuüben.³⁹⁰ Dass die Mitgliedstaaten bereits in Maastricht den normativen Druck solcher Argumente durchaus spürten, macht eine gemeinsame Erklä-

³⁸⁷ Vgl. Knelangen (2001: 151); Gimbal (1994: 77).

³⁸⁸ Knelangen (2001: 151).

³⁸⁹ Vgl. ebd.: 288.

³⁹⁰ Vgl. zu den Verhandlungen der Maastrichter Regierungskonferenz eingehend Knelangen (2001: 142 ff.).

rung vom Oktober 1993 deutlich, in der auf die neue vertragliche Rolle des Europäischen Parlaments im Bereich Inneres und Justiz eingegangen wird:

The Treaty defines the relations between the Institutions for the implementation of Title VI. It stipulates that the European Parliament will be regularly informed of discussions by the Presidency and the Commission and consulted by the Presidency on the principal aspects of activities. This new role for the European Parliament, which it has sought for many years, is in response to the concern to rectify the democratic deficit with which existing forms of intergovernmental co-operation have often been reproached. It also answers a concern for greater transparency in the decision-making process.³⁹¹

Bemerkenswert ist hier vor allem die wörtliche Bezugnahme auf den Vorwurf eines „demokratischen Defizits“, das durch die neuen Rechte für das Parlament behoben werden soll. Obwohl diese neuen Rechte des Parlaments in der Tat nur sehr beschränkt waren, handelt es sich hier doch um ein Selbstbekenntnis der Mitgliedstaaten zugunsten einer aus liberalrechtsstaatlicher Sicht *prinzipiell* erforderlichen und wünschenswerten Beteiligung des Parlaments in dem neuen Politikbereich. Insofern war bereits die Tatsache, dass das Parlament und der EuGH in dem Politikfeld überhaupt als mögliche Akteure genannt wurden, ein bedeutsamer Schritt.

Die in den Maastrichter Vertragsvorgaben zum Ausdruck kommende prinzipielle Zustimmung der „Herren der Verträge“ zu einer gewissen Rolle des Parlaments und des EuGH im Bereich Inneres und Justiz lieferte fortan eine zusätzliche Angriffsfläche für weitere Forderungen nach mehr demokratischer und rechtlicher Kontrolle. Von nun an konnte verstärkt argumentiert werden, dass die in Maastricht zugestandenen Beteiligungsrechte für die Gemeinschaftsinstitutionen *nicht* dem „normalen“ Gemeinschaftsverfahren der Ersten Säule entsprechen. Dass sich das Parlament mit den zugestandenen Rechten nicht zufrieden geben würde, dürfte den Mitgliedstaaten klar gewesen sein. In der Tat hat vor allem das Europäische Parlament in der Folgezeit mit großer Kontinuität und Beharrlichkeit die Überwindung eines auch nach Maastricht weiterhin bestehenden „demokratischen Defizits“ eingefordert und im Sinne interner Kohärenz für eine Angleichung der Kompetenzen der Institutionen in der Dritten Säule an die der Ersten Säule plädiert.³⁹²

Überhaupt ist zu betonen, dass das Parlament, trotz der lediglich sehr bescheidenen Zugeständnisse, nach denen es in der Praxis vor allem auf den „good will“ des Rates bei der Informationsübermittlung angewiesen war, in der Folgezeit eine durchaus rege Tätigkeit im Bereich der Dritten Säule entwickelte und sein Profil als kritische Instanz, die thematisch

³⁹¹ Die Erklärung ist auch abgedruckt bei Bunyan (1997: 22 f).

³⁹² Vgl. etwa sämtliche der seit 1994 angenommenen jährlichen Entschlüsse des Europäischen Parlaments zu den Fortschritten im Bereich Inneres und Justiz, die für die obige quantitative Langzeitanalyse Grafik 6 sowie Kap. 4.2.2.1. genutzt wurden. Vgl. auch Knelangen (2001: 179), der hervorhebt, dass das „zentrale Argument“ des Europäischen Parlaments darin bestand, eine volle Vergemeinschaftung der Innen- und Justizpolitik zu fordern, da nur dadurch das konstatierte demokratische und justizielle Defizit der Zusammenarbeit abgebaut werden könnte.

stark auf Fragen des Grundrechtsschutzes und der rechtsstaatlichen Kontrolle des neuen offiziellen EU-Politikfeldes ausgerichtet ist, nachhaltig schärfte.³⁹³ Die oben diskutierten argumentativen Langzeittrends auf der Grundlage der von nun an jährlichen Entschließungen zu den Fortschritten im Bereich Inneres und Justiz machen dies unter anderem deutlich.³⁹⁴ Bereits im Januar 1992 wurde ein eigener Parlamentsausschuss für „Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten“ eingerichtet, der heute unter dem Kürzel LIBE („Libertés civiles, justice et affaires intérieures“; zu Deutsch: „Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres“) firmiert und dessen inhaltliche Expertise mittlerweile nicht nur von Seiten der Kommission, sondern auch vom Rat und den Mitgliedstaaten durchaus anerkannt ist.³⁹⁵ Nichtsdestotrotz muss man die dem Parlament damals zugestandenen Kontroll- und Mitwirkungsrechte innerhalb der „legal constitution“ jedoch als so gering bewerten, dass auch die größten Anstrengungen des Parlaments, diese Rechte innerhalb der „living constitution“ möglichst intensiv und extensiv zu nutzen, nur zu einer eng begrenzten effektiven parlamentarischen Kontrolle innerhalb der Dritten Säule führten.³⁹⁶

Nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags kam es auf europäischer Ebene dann vor allem bei den Verhandlungen über die Europol-Konvention zu einer intensiveren Thematisierung der Problematik demokratischer und rechtlicher Kontrolle. Dabei zeigte sich deutlich das Aufeinandertreffen unterschiedlicher europapolitischer Leitideen: Während in den deutschen Europol-Vorstellungen im Sinne eines supranational-föderal ausgerichteten europapolitischen Leitbildes von vornherein das Europäische Parlament als zentrales Kontrollorgan vorgesehen war und der EuGH eine unabhängige Jurisdiktionsbefugnis besitzen sollte, wehrte sich insbesondere das Vereinigte Königreich gegen jegliche substantielle Beteiligung der Gemeinschaftsinstitutionen an der Kontrolle von Europol.³⁹⁷ Es ist dabei aber zu betonen, dass hinter dieser ablehnenden Haltung Großbritanniens keineswegs eine Ablehnung liberal-rechtsstaatlicher Grundprinzipien steckte. Vielmehr kam hier ein grundsätzliches intergouvernemental-souveränitätsorientiertes europapolitisches Leitbild zum Ausdruck, in dem die

³⁹³ Monar/Maurer (2000: 319) heben hervor, dass der „Ministerrat und die Ratspräsidentschaft ihrer generellen Informations- und Konsultationspflicht gegenüber dem Parlament“ in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags in nur „sehr begrenztem Maße“ nachkamen und dem Parlament Dokumente im Grunde nur indirekt – nämlich ex post über den Weg allgemeiner Pressemitteilungen – zugänglich machten. Vgl. ausführlicher zu dieser äußerst restriktiven Informationspolitik des Rates gegenüber dem Europäischen Parlament: Esders (1995: 264 ff.).

³⁹⁴ Vgl. (oben Grafik 6 sowie unten Kap. 4.2.2.1.).

³⁹⁵ Interviews Rat 8. Juni 2007, Kommission 29. Mai 2008. Vgl. auch Knelangen (2001: 178 f.).

³⁹⁶ Vgl. insofern auch Maurer/Monar (2000: 318 ff.); Knelangen (2001: 178). Zu betonen ist hierbei auch, dass dem Parlament in der Dritten Säule auch keine wirklichen Haushaltsbefugnisse zugestanden worden waren, so dass eine parlamentarische Einflussnahme und Kontrolle auch über diesen Weg nicht möglich war. Vgl. Monar (1997: 60 ff.).

³⁹⁷ Vgl. dazu ausführlich Knelangen (2001: 229 ff.).

rechtsstaatliche Kontrolle nicht über das Europäische Parlament und den EuGH, sondern über die nationalen Parlamente und die nationalen Gerichte erfolgen sollte.³⁹⁸

Das mühsam ausgehandelte und von vielen Beobachtern als unzureichend bewertete Kompromissergebnis bestand schließlich darin, dass das Europäische Parlament einmal im Jahr über die Arbeit Europol's unterrichtet und bei einer Änderung der Europol-Konvention angehört werden sollte, während die Hauptverantwortung bei der demokratischen Kontrolle formal den nationalen Parlamenten zugewiesen wurde.³⁹⁹ Mit Blick auf die besonders kontrovers diskutierte Frage nach einer Befugnis des EuGHs zur Auslegung des Europol-Übereinkommens einigte man sich auf ein Opt-out für das Vereinigte Königreich, wonach sich die Jurisdiktionsbefugnis des EuGH lediglich auf die damals 14 anderen Mitgliedstaaten erstreckte.⁴⁰⁰

Ebenfalls in der Kritik aus liberal-rechtsstaatlicher Perspektive standen die für Europol-Beamte in einem separaten Protokoll zur Europol-Konvention getroffene Immunitätenregelung sowie die für Europol vorgesehenen Datenschutzvorkehrungen. Die 1997 unterzeichnete Immunitätenregelung sah vor, dass den Europol-Beamten „Immunität von jeglicher Gerichtsbarkeit hinsichtlich der von ihnen in Ausübung des Amtes vorgenommenen mündlichen und schriftlichen Äußerungen sowie Handlungen“ zugestanden wird (Art. 8 Abs. 1 a des Protokolls), wobei die Immunität nach Art. 12 Abs. 2 des Protokolls jedoch vom Europol-Direktor aufgehoben werden kann. Die deutsche Bundesregierung hatte sich aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten im Prinzip gegen diese Immunitätenregelung gestellt, schließlich jedoch in einen Kompromiss eingewilligt, nach der das Immunitätenprotokoll neu verhandelt werden muss, wenn Europol neue operative Kompetenzen übertragen würden.⁴⁰¹

Die Kritik an den für Europol getroffenen Datenschutzvorkehrungen wiederum bezog sich (bzw. bezieht sich noch immer) auf die unterschiedlichen nationalen Schutzstandards, nach denen die Mitgliedstaaten ihre Daten an Europol übermitteln sowie die Frage der unabhängigen Datenschutzkontrolle. Zwar ist in der Europol-Konvention vorgesehen, dass jeder Mitgliedstaat die Grundsätze des Datenschutzübereinkommens des Europarats von 1981 sowie die Empfehlung Nr. R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarats über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich von 1987 beachten muss, doch resultiert aus der Orientierung an diesen externen Normen lediglich ein gemeinsamer Mindestsockel beim Daten-

³⁹⁸ Vgl. insofern auch ebd.: 228; 252. In den zwischenstaatlichen Verhandlungen über die Europol-Konvention selbst spielten aber weder das Europäische Parlament, noch die nationalen Parlamente eine kontrollierende Rolle. Die Informationen, die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wurden, waren äußerst dünn. Das Europäische Parlament forderte angesichts der mangelnden parlamentarischen Einbeziehung in den Verhandlungsprozess die nationalen Parlamente sogar ausdrücklich auf, die Europol-Konvention nicht zu unterzeichnen, bis die Frage der juristischen Zuständigkeit des EuGH nicht positiv beschieden war. Vgl. ebd.: 222; 231.

³⁹⁹ Vgl. ebd.: 228; 234.

⁴⁰⁰ Vgl. zu dieser Kontroverse ausführlich Knelangen (2001: 228 ff) sowie Wagner (2006b: 263).

⁴⁰¹ Vgl. dazu detailliert Knelangen (2001: 243 ff.) sowie unten Kap. 4.2.1.6.

schutz.⁴⁰² Entsprechend wurde und wird in diesem Zusammenhang kritisiert, dass durch den Datenaustausch über Europol das Datenschutzniveau in denjenigen Mitgliedstaaten, die über einen höheren Datenschutzstandard verfügen als andere Mitgliedstaaten, ausgehöhlt werden könnte.⁴⁰³ So könnte es beispielsweise passieren, dass personenbezogene Daten, die ein Mitgliedstaat mit einem vergleichsweise hohen Datenschutzstandard eigentlich gar nicht speichern dürfte, über die Schnittstelle Europol von den Kollegen aus einem anderen Mitgliedstaat mit einem niedrigeren Datenschutzstandard beziehen kann. Ähnliche Probleme könnten auch bei unterschiedlichen Speicherfristenregelungen oder der Unterscheidung zwischen präventiv oder repressiv zu verwendenden Daten entstehen.⁴⁰⁴

Auch die Frage der Datenschutzkontrolle im Falle von Europol war und ist Gegenstand von Kritik.⁴⁰⁵ Zwar besitzt Europol mit der so genannten „Gemeinsamen Kontrollinstanz“ im Sinne eines zentralen datenschutzrechtlichen Prinzips durchaus ein eigenes Gremium, mit dem eine unabhängige Datenschutzkontrolle gewährleistet werden soll.⁴⁰⁶ Doch wird unter anderem kritisiert, dass das Gremium als Beschwerdeinstanz für den Bürger rechtsgültige Entscheidungen treffen kann, die dann von Gerichten nicht mehr korrigiert werden können.⁴⁰⁷ Bedenken werden schließlich auch mit Blick auf die datenschutzrechtliche Beratungsfunktion der GKI für Europol geäußert, welche sich nicht gut mit der eigentlichen Kontrollfunktion gegenüber Europol vertrage.⁴⁰⁸ Frowein/Kirsch merken in diesem Zusammenhang entsprechend an, dass aus der Doppelfunktion von Beratung und Kontrolle gewisse „Zweifel an der Unparteilichkeit“ der GKI erwachsen können.⁴⁰⁹

Amsterdamer Regierungskonferenz

An den im Zuge der Verhandlungen über das Europol-Übereinkommen deutlich sichtbar gewordenen grundsätzlichen ideellen Konfliktlinien (supranational-föderal versus intergouvernemental-souveränitätsorientiert) änderte sich auch im Vorfeld und während der nächsten

⁴⁰² Vgl. Knelangen (2001: 242) sowie Wagner (2006: 276 ff.). Siehe auch unten Kap. 4.3.

⁴⁰³ Vgl. dazu etwa Wagner (2006b: 277).

⁴⁰⁴ Vgl. dazu differenziert ebd.: 277.

⁴⁰⁵ Vgl. auch unten Kap. 4.3.

⁴⁰⁶ Der Gemeinsamen Kontrollinstanz gehören Vertreter der nationalen Datenschutzkontrollinstanzen an. Deutschland hatte ursprünglich die Zielsetzung verfolgt, den EuGH als datenschutzrechtliche Kontrollinstanz vorzusehen. Als dies jedoch nicht gegen die stärker intergouvernemental-souveränitätsorientierten Mitgliedstaaten durchsetzbar gewesen war, wurde mit der GKI ein Kompromiss gefunden, der sich mit der deutschen Vorstellung rechtsstaatlicher Kontrolle (z.B. organisatorische Trennung von Exekutive und Judikative, Rechtsweggarantie, unabhängige Richter etc.) vereinbaren ließ. Dazu Knelangen (2001: 256). Wagner (2006b: 281) weist mit Blick auf die faktische Kontrollausübung durch die GKI darauf hin, dass die Stellungnahmen der GKI zwar nur empfehlenden Charakter haben, doch könne „die GKI auf eine Reihe von Erfolgen verweisen, bei denen Europol nach entsprechender Kritik der GKI geändert hat“.

⁴⁰⁷ Vgl. ebd.: 281.

⁴⁰⁸ Vgl. ebd.: 282.

⁴⁰⁹ Frowein/Kirsch (1998: 592). Zitiert auch bei Wagner (2006b: 282). Vgl. grundsätzlich zur Frage der rechtsstaatlichen Kontrolle und Einbindung von Europol das umfassende rechtsvergleichende Gutachten von Gless et al. (2001).

Regierungskonferenz nichts, die im Juni 1997 schließlich zum Amsterdamer Vertrag führte. Es ist aber wichtig zu sehen, dass der Aspekt der rechtsstaatlichen Kontrolle des neuen Politikfeldes durchaus ein prominentes Thema sowohl in den verschiedenen Positionspapieren der Regierungen als auch in den Reformvorschlägen der Gemeinschaftsinstitutionen war.⁴¹⁰ Bereits in den Berichten, die die Institutionen 1995 über die Funktionsweise des Vertrags anfertigten, wurde zum Teil dezidiert Bezug auf die Problematik einer angemessenen demokratischen und rechtlichen Kontrolle der Innen- und Justizpolitik genommen. Der EuGH wies in seiner Stellungnahme beispielsweise explizit auf das Erfordernis eines wirksamen *Individualrechtsschutzes* im Bereich Inneres und Justiz hin:

Thus, it is obvious that judicial protection of individuals affected by the activities of the Union, especially in the context of cooperation in the fields of justice and home affairs, must be guaranteed and structured in such a way as to ensure consistent interpretation and application both of Community law and of the provisions adopted within in the framework of such cooperation.⁴¹¹

Auch das Europäische Parlament und die Kommission argumentierten zugunsten einer Stärkung der Jurisdiktionsbefugnisse des EuGH und „eine vermehrte Einbindung des Europäischen Parlaments“ insbesondere bei Fragen, „die die Rechte des einzelnen Bürgers betreffen können“.⁴¹² Diese supranational orientierten liberal-rechtsstaatlichen Forderungen wurden auch von den Mitgliedstaaten mitgetragen, die sich mehrheitlich für eine stärkere Annäherung der bisherigen intergouvernementalen Dritten Säule an die Gemeinschaftsverfahren der Ersten Säule aussprachen. Dabei standen für diese Mitgliedstaaten in der Regel Effizienzargumente für eine (Teil-)Vergemeinschaftung im Vordergrund,⁴¹³ doch wurden durchaus auch eigenständige liberal-rechtsstaatliche Argumente ins Feld geführt.⁴¹⁴ Die belgische Regierung sprach sich etwa für eine „Rechts- und Sicherheitsunion“ aus, in der dem europäischen Bürger der Zugang zur Gerichtsbarkeit über die Grenzen hinweg ermöglicht werden müsse.⁴¹⁵ Für die

⁴¹⁰ Eine gute Übersicht über die verschiedenen Positionen findet sich in dem vom Europäischen Parlament herausgegebenen Weißbuch zur Regierungskonferenz 1996 (im Folgenden Weißbuch (1996)) sowie in dem von Piepenschneider (1996) herausgegebenen Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung „Regierungskonferenz 1996 – Synopse der Reformvorschläge zur Europäischen Union“. Vgl. speziell zu den Positionen der Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsinstitutionen zum Bereich Inneres und Justiz auch Knelangen (2001: 255 ff.) sowie Kraus-Vonjahr (2002: 22 ff.).

⁴¹¹ EuGH (1995: Rdnr. 4).

⁴¹² KOM (96)0090, vgl. Piepenschneider (1996: 7). Zur Position des Parlaments vgl. Knelangen (2001: 256 f.).

⁴¹³ Eine volle Vergemeinschaftung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit wurde von keinem Mitgliedstaat angestrebt. Vgl. Knelangen (2001: 282).

⁴¹⁴ Vgl. etwa die Positionen der Regierungen Italiens, Griechenlands, Portugals, Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Spaniens, der Benelux-Staaten, Finnlands und Schwedens in der Synopse von Piepenschneider (1996) sowie in Bd. 2 des Weißbuchs (1996).

⁴¹⁵ Vgl. auch das gemeinsame Memorandum der Benelux-Staaten vom 7. März 1996 zu den Vorzügen der Gemeinschaftsmethode im Hinblick auf eine demokratische und rechtliche Kontrolle, in: Bd. 2 Weißbuch (1996: 27 ff.). Ebenso etwa die Positionspapiere von Deutschland, Italien, Portugal oder Griechenland, in denen eine stärkere Rolle des Gerichtshofs beim Schutz der individuellen Rechte der Unionsbürger befürwortet wird. Vgl. Weißbuch (1996). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch das Reflexionspapier „Mehr europäische

niederländische Regierung sollte die Regierungskonferenz den Bereich Inneres und Justiz nicht nur im Hinblick auf den Gedanken der „Effizienz“, sondern auch auf den Aspekt der „Rechtsstaatlichkeit“ auswerten und reformieren.⁴¹⁶ Die österreichische Regierung wiederum unterstrich beispielsweise die Bedeutung des Schutzes der Grundrechte, insbesondere des Rechts auf Datenschutz, im Bereich des Dritten Pfeilers.⁴¹⁷

Bei den stärker integrations-skeptischen Staaten Großbritannien und Dänemark spielte das Thema rechtsstaatlicher Strukturen ebenfalls eine Rolle, wobei hier allerdings folglich nicht den Gemeinschaftsinstitutionen, sondern den entsprechenden nationalen Institutionen zur Kontrollausübung Vorrang eingeräumt wurde.⁴¹⁸ Die irische Regierung sprach sich zudem für eine adäquate parlamentarische Kontrolle sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene aus.⁴¹⁹

Bereits der Schlussbericht der Reflexionsgruppe, der viele der bis Ende 1995 eingegangenen Vorschläge von Seiten der Institutionen und der Mitgliedstaaten bündelte, hatte das Politikfeld der Inneren Sicherheit ganz bewusst in den Kontext von Grundrechtesschutz und demokratischer Kontrolle gestellt. Unter dem Punkt I. A des Berichts, der mit dem Titel „Eintreten für Europäische Werte“ überschrieben ist, heißt es etwa prägnant: „Die Innere Sicherheit Europas [sic!] beruht auf ihren demokratischen Werten. Als Europäer sind wir alle Bürger demokratischer Staaten, die die Achtung der Menschenrechte garantieren. Viele von uns sind der Meinung, dass der Vertrag diese gemeinsamen Werte eindeutig propagieren muss.“⁴²⁰ Unter dem unmittelbar darauf folgenden Punkt B („Freiheit und innere Sicherheit“) vertiefte die Reflexionsgruppe dieses allgemeine Statement mit ausdrücklicher Bezugnahme auf den oben thematisierten Topos der „Sicherheit der Bürger“:

Dieser Schutz der Sicherheit der Bürger auf europäischer Ebene darf die individuellen Grundrechte nicht schmälern. Viele von uns sind der Auffassung, dass dies eine stärkere Nutzung gemeinsamer Institutionen und Verfah-

Rechtsstaatlichkeit“ vom 13. Juni 1995 der CDU/CSU-Bundestagsfraktion in Bezug auf die Innen- und Justizpolitik der EU, vgl. Bd. 2 Weißbuch (1996: 51 ff.).

⁴¹⁶ Dabei wurde auf die fehlende Gewissheit hinsichtlich der gerichtlichen Zuständigkeiten des Gerichtshofs zur Sicherstellung der Rechtsgarantien sowie auf den begrenzten parlamentarischen Einfluss auf die Beschlussfassung im Bereich Inneres und Justiz verwiesen. Vgl. Piepenschneider (1996: 129) sowie Bd. 2 Weißbuch (1996: 119 ff.).

⁴¹⁷ Leitlinien der Österreichischen Regierung zu den voraussichtlichen Themen der Regierungskonferenz 1996, vgl. Bd. 2 Weißbuch (1996: 138 ff., hier 142).

⁴¹⁸ Der intergouvernementale Ansatz des Vereinigten Königreichs zeigte sich schon am Titel des eigenen Positionspapiers „A Partnership of Nations“ vom 12. März 1996, vgl. Bd. 2 Weißbuch (1996: 179 ff.). In einem Übermittlungsvermerk der dänischen Delegation vom 16. Mai 1997 an das Generalsekretariat heißt es: „Parallel zur Entwicklung und Verstärkung der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres nach Kapitel VI des Vertrags ist es erforderlich, einen besseren Rahmen für die Beteiligung der nationalen Parlamente zu schaffen, damit die demokratische Kontrolle der Zusammenarbeit sichergestellt ist.“ Die dänische Regierung sprach sich mit Blick auf den Bereich Inneres und Justiz auch für die Aufnahme des Grundsatzes der Transparenz in den Vertrag auf und forderte einen besseren Zugang des Europäischen Bürgerbeauftragten zu den verschiedenen Informationen und Verfahrensgängen. Vgl. Piepenschneider (1996: 38).

⁴¹⁹ Weißbuch vom 26. März 1996 über die Außenpolitik: „Herausforderungen und Chancen im Bereich der Außenpolitik“, in: Bd. 2 Weißbuch (1996: 100 ff., hier 102).

⁴²⁰ Vgl. Reflexionsgruppe (1995: 5).

ren sowie gemeinsamer Kriterien bedarf. Ferner obliegt den nationalen Parlamenten die politische Kontrolle derjenigen, die diese gemeinsamen Aktionen durchführen.⁴²¹

Insgesamt kann man für die Phase im Vorfeld und während der Amsterdamer Regierungskonferenz konstatieren, dass es eine durchaus breite Diskussion auf europäischer Ebene über die Erfordernisse demokratischer und rechtlicher Kontrolle im Bereich Innere Sicherheit gab. Es ist offenkundig, dass parallel zur qualitativen Veränderung der bisherigen Sicherheitskooperation in Gestalt insbesondere des Europol-Projekts und dem sich zeitgleich, ab Anfang der 90er Jahre wandelnden Sicherheitsdiskurs, der auf die individuelle Sicherheit der Bürger als von der Union zu gewährleistendem öffentlichen Gut abstellte, auch das Thema der rechtsstaatlichen Einbindung und grundrechtlichen Fundierung der neuen Strukturen stärker wahrgenommen und entsprechend debattiert wurde.⁴²² Hinzu kommt, dass nach Maastricht neben Kommission und EuGH auch das Europäische Parlament offiziell an den Debatten beteiligt war und ausdrücklich nach seiner Auffassung gefragt wurde, so dass insgesamt ein recht breiter Raum für liberal-rechtsstaatliche Argumente eröffnet wurde.

Man kann in der Tat aus den Stellungnahmen und Positionspapieren zur Amsterdamer Regierungskonferenz insgesamt ableiten, dass inzwischen nicht mehr nur der Gedanke der Sicherheitsgewährleistung, sondern auch der diesbezügliche Aspekt des Schutzes der Freiheiten und Rechte des einzelnen Bürgers mehr und mehr zu einem eigenständigen Wert der Union erhoben wurde, „der unabhängig von der wirtschaftlichen Prosperität angestrebt werden soll[te]“.⁴²³

Dies zeigt sich auch in den damals gewählten Begrifflichkeiten für den Bereich Inneres und Justiz. Während Belgien den Begriff der „Rechts- und Sicherheitsunion“ wählte, sprach Griechenland ähnlich wie die Kommission bereits von einem „Raum der Freiheit und der inneren Sicherheit“.⁴²⁴ Auch der Europäische Rat hatte im Dezember 1995 schon das Ziel für die Union vorgegeben, einen "Freiheits- und Sicherheitsraum" für ihre Bürger schaffen zu wollen – ohne dabei den Gedanken der Freizügigkeit des Marktbürgers in den Vordergrund zu stellen.⁴²⁵ In den Schlussfolgerungen seiner Tagung im Dezember 1996 in Dublin schließlich

⁴²¹ Ebd.

⁴²² Zu Beginn der Amsterdamer Regierungskonferenz in Turin 1996 sprach auch der Europäische Rat diese Problematik offiziell an.

⁴²³ Kraus-Vonjahr (2002: 30)

⁴²⁴ Vgl. Aufzeichnung für das Belgische Parlament über die Politik der Regierung im Hinblick auf die Regierungskonferenz im Jahr 1996, in: Bd. 2 Weißbuch (1996: 18 ff., hier 22); Memorandum der griechischen Regierung vom 24. Januar 1996 über die Regierungskonferenz: Standpunkte und Überlegungen Griechenlands, in: Bd. 2 Weißbuch (1996: 59 ff.); Stellungnahme der Kommission vom 6. Dezember zum Bericht der Reflexionsgruppe, in: Bd. 1 Weißbuch (1996: 361 ff.). Vgl. dazu auch Kraus-Vonjahr (2002: 31).

⁴²⁵ Vgl. Europäischer Rat von Madrid (15./16. Dezember 1995). Die Bereiche, die vom Europäischen Rat für dieses Ziel als prioritär angesehen wurden, waren Terrorismusbekämpfung, Drogen und Organisierte Kriminalität, justizielle Zusammenarbeit (inklusive ziviljustizielle Zusammenarbeit), Einwanderung und Asyl, Außengrenzen sowie die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Ein direkter Bezug zu dem in Maastricht noch explizit betonten Ziel der Personenfreizügigkeit kam hier nicht mehr vor. Weiterhin gaben die Staats- und Regierungschefs im Zusammenhang mit dem Ziel eines „Freiheits- und Sicherheitsraums“ die „Erklärung

bekräftigte der Europäische Rat „sein Bekenntnis zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Europäischen Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch den vollen Einsatz sämtlicher im Vertrag über die Europäische Union vorgesehenen Instrumente“. Was die Argumentationsmuster des Europäischen Rates betrifft, war dies die erste offizielle Bezeichnung des bisherigen Bereichs „Justiz und Inneres“ als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ überhaupt.⁴²⁶ Dass der Gedanke des Schutzes der Grundrechte und die liberal-rechtsstaatlichen Grundwerte der Union dabei generell in einem direkten positiven Zusammenhang mit der Formulierung des neuen Zieles eines solchen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ stehen, hatte der Europäische Rat von Turin im März 1996 deutlich gemacht:

Da die Mitgliedstaaten der Beachtung der Menschenrechte, der demokratischen Werte, der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung verpflichtet sind und da die Union eine Wertegemeinschaft ist, sollte die Regierungskonferenz die Frage prüfen, ob und inwieweit es möglich sein wird, diese Grundrechte zu stärken und ihren Schutz zu verbessern.

Dieses liberal-rechtsstaatliche Selbstbekenntnis wurde unter dem Motto „Eine bürgernähere Union“ von den Staats- und Regierungschefs in einen unmittelbaren Zusammenhang mit den Erwartungen der Bürger gestellt, die „den Fragen der Bereiche Justiz und Inneres wachsende Aufmerksamkeit“ entgegenbrächten. Indem die Stärkung und der Schutz der Grundrechte hier als eigenständiges legitimitätsstiftendes Element für den Komplex Inneres und Justiz wahrgenommen wurde, kann man hier von einer sich erstmals abzeichnenden positiven liberal-rechtsstaatlichen Fundierung des Politikbereichs sprechen.⁴²⁷

Generell ließ sich während der seit Mitte der 90er Jahre geführten Reformdebatte bei allen Akteuren die Tendenz beobachten, der Union *insgesamt* ein klareres grundrechtliches Profil geben zu wollen und den einzelnen *Bürger* ins Zentrum des europäischen Handelns zu stel-

von Gomera“ zum Terrorismus ab. Der Terrorismus wurde dabei als Bedrohung für die Demokratie und die freie Wahrnehmung der Menschenrechte bezeichnet, von der jeder Mitgliedstaat betroffen sei. Der anvisierte „Freiheitsraum“ ist in diesem spezifischen Kontext somit vor allem ein Raum, in dem die Freiheit nicht durch Terroristen bedroht ist. Freiheit meint hier mehr als nur die reine Freizügigkeit in einem Raum ohne Binnengrenzen. Durch den Bezug zu den Werten der Demokratie und der freien Wahrnehmung der Menschenrechte wird „Freiheit“ hier – wie schon früher (vgl. oben Europäischer Rat von London 1986) im Kontext von konkreten Bedrohungsszenarien – als zu verteidigendes, gemeinsames europäisches Gut gerahmt.

⁴²⁶ Der Vertragsentwurf der niederländischen Präsidentschaft vom 20. März 1997 enthielt mit der Zielsetzung, „den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten“, dann bereits den genauen Wortlaut des Amsterdamer Vertrags zu den Zielen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (Art. 29 EUV). Vgl. Knelangen (2001: 271 f.).

⁴²⁷ Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang auch die Formulierungen des Rates in seiner Entschließung vom 14. Oktober 1996 zu den Prioritäten im Bereich Inneres und Justiz für den Zeitraum vom 1. Juli 1996 bis zum 30. Juni 1998. Direkt zu Beginn bekräftigt der Rat sein Bestreben, „Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit [sic!] in der Europäischen Union gemäß den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit durch die Entwicklung einer engen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich Justiz und Inneres zu fördern“. (ABl. EG 1996 C 319/1).

len.⁴²⁸ Nicht nur die Gemeinschaftsinstitutionen, sondern auch viele Mitgliedstaaten sprachen sich in diesem Kontext ausdrücklich für eine stärkere grundrechtliche Dimension der EU aus, indem beispielsweise die Aufnahme eines Grundrechtskatalogs in die Präambel des EU-Vertrags oder auch der Beitritt der Union zur EMRK gefordert wurde.⁴²⁹ Das in Maastricht mit der Schaffung der Europäischen Union ins Leben gerufene Konzept der Unionsbürgerschaft sollte dadurch größere Substanz erhalten.⁴³⁰ So konnte besonders klar verdeutlicht werden, dass sich der Bürger einer „politischen“ Union tatsächlich grundlegend vom reinen „Marktbürger“ innerhalb eines gemeinsamen Binnenmarktraums unterscheidet.⁴³¹

Diese generelle Tendenz, den Charakter der Union als eine auf den Bürger bezogene „Grundrechtsgemeinschaft“ stärker zu betonen, muss dabei in einem breiteren politischen Kontext betrachtet werden. Bereits 1993 hatte der Europäische Rat von Kopenhagen mit seinen fortan so genannten „Kopenhagener Kriterien“ festgelegt, dass „institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten“ eine der Grundvoraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der Union darstellt.⁴³² Angesichts der Perspektive eines möglichen Beitritts der noch jungen Demokratien des ehemaligen Warschauer Pakts kam der Betonung eines gemeinsamen europäischen Raums der Demokratie, der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit somit eine ganz besondere Bedeutung zu: zum einen als positives Vorbild und Ansporn für politische Reformen, zum anderen als argumentativer Bezugspunkt für die Mittel- und Osteuropäischen Staaten selbst, die sich darauf berufen konnten, historisch zur „Europäischen Familie“ und ihren liberal-rechtsstaatlichen Grundwerten zu gehören. Mit dem Argument einer solchermaßen normativ begründbaren „Rückkehr nach Europa“ konnten die MOE-

⁴²⁸ So hierzu exemplarisch etwa die Ausführungen des Europäischen Rates von Turin im März 1996: Die Überschrift des ersten Punktes der Schlussfolgerungen lautet: „A Union closer to its citizens“. Darauf folgt entsprechend die Aufforderung an die Regierungskonferenz, „to base its work on the fact that the citizens are at the core of the European construction: the Union has the imperative duty to respond concretely to their needs and concerns.“ Vgl. in diesem Kontext generell auch die detaillierte Arbeit von Wollenschläger (2007) zur Unionsbürgerschaft.

⁴²⁹ Vgl. hier die aufschlussreiche Synopse von Piepenschneider (1996). Der Bericht der Reflexionsgruppe verweist sogar auf einen Konsens unter den Mitgliedstaaten hinsichtlich eines Beitritts der Union zur EMRK. Vgl. Reflexionsgruppe (1995: 5).

⁴³⁰ Vgl. etwa die Stellungnahmen der Kommission und des Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz bei Piepenschneider (1996).

⁴³¹ Vgl. grundsätzlich dazu die Arbeit von Wollenschläger (2007: 122 ff.; 358 ff.).

⁴³² An dieser Stelle ist freilich zu betonen, dass die Union auch schon *vor* den Kopenhagener Kriterien ihre Identität als liberal-rechtsstaatliche Wertegemeinschaft formuliert hat, wenn auch in den Gründungsverträgen zur EWG eine solche liberal-rechtsstaatliche Identitätszuschreibung bewusst vermieden worden war. Bereits im so genannten Birkelbach-Bericht von 1962 jedoch wurde diese heute selbstverständlich erscheinende Identität im Zusammenhang mit dem Beitrittswunsch des damals immer noch von General Franco regierten Spaniens deutlich herausgearbeitet. Mit dem Birkelbach-Bericht setzten die europäischen Föderalisten in der damaligen Parlamentarischen Versammlung die Mitgliedstaaten unter erheblichen normativen Druck, dem aus einer rein marktorientierten Sicht durchaus verständlichen und in den Augen der meisten Mitgliedstaaten als sinnvoll erachteten ersten Beitrittsgesuch Spaniens nicht zu entsprechen. Vgl. dazu ausführlich Thomas (2006: 83 ff.). Die entscheidenden „Wegmarken“ hinsichtlich der *primärrechtlichen* Verankerung einer liberal-rechtsstaatlichen Identität der Union stellten danach die EEA, der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union sowie schließlich die Aufnahme von Art. 6 EUV im Amsterdamer Vertrag dar. Vgl. ebd.: 73.

Staaten einen gewissen Druck auf diejenigen Mitgliedstaaten ausüben, die bei der Erweiterung bremsen.⁴³³ Was den Aspekt des wiederum von der EU auf die MOE-Staaten ausgeübten Drucks anbelangt, so ist im thematischen Kontext der vorliegenden Arbeit vor allem darauf hinzuweisen, dass in Beitrittsverhandlungen nicht zuletzt die Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen im Bereich der Innen- und Justizpolitik der Kandidatenländer eine nicht unerhebliche Rolle gespielt hat.⁴³⁴ Mit Blick auf die bereits vom Europäischen Rat in Dublin (1996) vorgegebene Zielsetzung einer engeren Anbindung der Kandidatenstaaten an Europol führte die Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI) im Rahmen der seit 2000 begonnenen Kooperationsverhandlungen zwischen den MOE-Staaten und Europol beispielsweise eine detaillierte Bewertung der jeweiligen Datenschutzstandards in diesen Staaten durch und übte entsprechenden Druck auf die Kandidatenstaaten aus, die für eine Teilnahme am Datenaustausch über Europol nötige Datensicherheit zu garantieren.⁴³⁵ Auch mussten die beitriftswilligen Staaten zunächst ihre „Schengentauglichkeit“ – etwa bei der Teilnahme am SIS – nicht nur unter sicherheitspolitischen, sondern auch unter rechtsstaatlichen, d.h. in erster Linie datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten unter Beweis stellen.⁴³⁶ Ähnliches galt für die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsentscheidungen. Auch hier hatten die alten Mitgliedstaaten angesichts eines mangelnden Vertrauens in die Rechtsanwendung und Rechtssprechung in den Kandidatenstaaten erhebliche Akzeptanzprobleme und schrieben entsprechende Anerkennungsvorbehalte in den Beitrittsverträgen fest.⁴³⁷ Während der Beitrittsverhandlungen – und hier insbesondere nach der in Amsterdam erfolgten Proklamierung des neuen Zielbildes eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ – wurde die Notwendigkeit liberalrechtsstaatlicher Reformen in den Kandidatenstaaten zudem besonders deutlich vom Europäischen Parlament eingefordert, das auch die Kommission dazu anhielt, in ihren jährlichen Fortschrittberichten nicht nur die Fortschritte der Beitrittskandidaten im Sicherheitsbereich, son-

⁴³³ Vgl. zu diesem wesentlichen Aspekt im Prozess der EU-Osterweiterung und dem „strategischen“ argumentativen Handeln der MOE-Staaten die diversen Beiträge von Schimmelfennig (2001; 2003a; 2003b).

⁴³⁴ Vgl. dazu Imbusch (2004: 203 ff.) Vgl. etwa die Schlussfolgerungen des Rates zum Thema Rechtsstaatlichkeit und Erweiterung vom 28. Mai 1998 (Bulletin 5/1998), in denen der Rat mit Blick auf das Feld Inneres und Justiz „die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit für die Mitgliedstaaten und die beitriftswilligen Staaten“ betont und folgende Punkte als zentral hervorhebt: „Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt, zum effektiven Zugang der Bürger zur Justiz, zur Achtung gerichtlicher Entscheidungen und zur objektiven Strafverfolgung. Aspekten also, die alle wesentliche Merkmale sind, die von der Justiz in einem demokratischen Rechtsstaat erwartet werden können. 6. Die operative Rolle der Polizei spielt für die Rechtsstaatlichkeit ebenfalls eine große Rolle. Der Rat verweist auf die von der Vereinigung Europäischer Polizeiakademien ausgearbeiteten Grundsätze für die Unterstützung der beitriftswilligen Staaten durch die Europäische Union bei einer Aus- und Fortbildung der Polizei, die auf dem demokratischen Prinzip der Rechenschaftspflicht der Polizei im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit beruht.“

⁴³⁵ Vgl. Imbusch (2004: 204).

⁴³⁶ Mit der in Amsterdam vollzogenen vollständigen Integration des Schengenbesitzstandes in den Acquis der Union mussten auch die Beitrittskandidaten die Schengenregeln übernehmen. Das frühzeitig von den Kandidatenstaaten gestellte Gesuch auf Teilnahme am SIS wurde jedoch aus Datenschutzgründen von der Union zunächst abgelehnt. Vgl. ebd.: 204.

⁴³⁷ Vgl. ebd.: 205.

dem auch bei den Grundrechten und der Etablierung rechtsstaatlicher Strukturen zu bewerten.⁴³⁸

Von der seit Anfang/Mitte der 1990er Jahre feststellbaren grundsätzlichen Tendenz zur stärkeren grundrechtlichen Profilierung der Union lässt sich schließlich eine direkte Verbindung zu der in Nizza feierlich proklamierten EU-Grundrechtecharta ziehen, deren Ausarbeitung der Europäische Rat von Köln 1999 initiiert hatte (dazu auch unten Kap. 4.1.3.3.) und die gewissermaßen den Höhepunkt aller bislang unternommenen Schritte darstellte, das Konzept des Unionsbürgers bzw. den Gedanken einer „politischen Union“ grundrechtlich zu fundieren.⁴³⁹ In den Kontext der Grundrechtethematik der späten 90er Jahre auf europäischer Ebene gehörte dabei auch das 50jährige Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1998, auf das der Europäische Rat im Dezember 1997 (Luxemburg) sowie im Dezember 1998 (Wien) Bezug nahm, um die eigene liberal-rechtsstaatliche Identität der Union nachdrücklich zu beschwören und – mit Blick auf den Europäischen Rat von Köln – ein „verstärktes Tätigwerden der Union auf dem Gebiet der Menschenrechte“ anzukündigen. Neben der Grundrechtecharta zählte dazu auch schließlich die Anregung des Europäischen Rates von Köln, „die Frage der Zweckmäßigkeit der Erreichung einer Agentur der Union für Menschenrechte und Demokratie zu prüfen“.⁴⁴⁰

In diese allgemeinen Entwicklungen zur Stärkung der Grundrehtedimension der Union sind die oben beschriebenen und im Folgenden noch weiter auszuführenden Ansätze einer positiven liberal-rechtsstaatlichen Fundierung des Bereichs Inneres und Justiz gewissermaßen eingebettet. Man kann in diesem Zusammenhang festhalten, dass in der Reformdebatte zur Regierungskonferenz 1996 der Eigenwert von Grundrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit als legitimitätsstiftendes Element für die Innen- und Justizpolitik bereits durchaus wahrgenommen und thematisiert worden ist. Eine Konkretisierung dieser Ansätze im Sinne einer ausdrücklichen Konstruktion eines liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandards für den neuen

⁴³⁸ Vgl. ebd.: 212.

⁴³⁹ Wie bereits oben im theoretischen Teil der Arbeit kurz erwähnt, erklärte der Europäische Rat von Köln, dass die „Wahrung der Grundrechte [...] ein Gründungsprinzip der Europäischen Union und unerläßliche Voraussetzung für ihre Legitimität“ sei. „Die Verpflichtung der Union zur Achtung der Grundrechte hat der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung bestätigt und ausgeformt. Im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union ist es erforderlich, eine Charta dieser Rechte zu erstellen, um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern. Nach Auffassung des Europäischen Rates soll diese Charta die Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie die Verfahrensgrundrechte umfassen, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben [...]“.

⁴⁴⁰ Der Europäische Rat billigte auf dieser Sitzung zudem die Erklärung der Union zu den Menschenrechten vom 10. Dezember 1998. Aus dem Vorschlag einer Agentur der Union für Menschenrechte und Demokratie ist inzwischen die 2007 eingesetzte EU-Grundrechteagentur erwachsen. Dazu auch unten Kap. 5.

„Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ erfolgte dann in der darauf folgenden Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase.

4.1.3.3. Die Konstruktion eines eigenständigen liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandards in der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase

Primärrechtliche Ebene Amsterdam

Die beschriebene Tendenz zu einer stärkeren Betonung des liberal-rechtsstaatlichen Charakters der Union schlug sich im Amsterdamer Vertrag insbesondere in Gestalt des neuen Art. 6 EUV nieder, nach dem die Union „auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beruht [...]“.⁴⁴¹

Indem dieser Grundsatzartikel nach der neuen Amsterdamer Vertragskonstruktion für alle Politikbereiche der Union übergreifende Geltung besitzen soll, wurde das neu in Art. 2 EUV formulierte Unionsziel eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ auf eine breite liberal-rechtsstaatliche Grundlage gestellt und bezog hierüber eine „vollkommene Eigenständigkeit“.⁴⁴² An die Seite des öffentlichen Gutes der „Sicherheit“ traten nun die öffentlichen Güter der „Freiheit“ und des „Rechts“ hinzu, wobei sich aus dem Vertrag selbst kaum ableiten lässt, was diese Konzepte inhaltlich genau meinen sollten.⁴⁴³ Dass die Begriffe „Freiheit“ und „Recht“ aber über die reine Idee der Personenfreizügigkeit hinausgehen, wird zum einen aus dem bereits im Titel des neuen Integrationsprojekts anklingenden engen Zusammenhang mit den liberal-rechtsstaatlichen Werten des in Art. 6 EUV formulierten Gemeinschaftsethos sowie den obigen Ausführungen über die allmähliche Thematisierung eines Eigenwertes von Grundrechtesschutz und Rechtsstaatlichkeit im Bereich Inneres und Justiz deutlich; zum anderen zeigt im Folgenden die tiefere Analyse der Schlüsseldokumente der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase, dass neben dem bereits erörterten Gedanken der Sicherheitsgewährleistung für die Bürger nun mit den Konzepten der „Freiheit“ und des „Rechts“ auch ein durchaus eigenständiger liberal-rechtsstaatlicher Legitimitätsstandard konstruiert wurde (dazu eingehend unten).

Auch in institutioneller Hinsicht lässt sich argumentieren, dass in Amsterdam eine stärkere liberal-rechtsstaatliche Fundierung der bisherigen Innen- und Justizpolitik erfolgte. Was das

⁴⁴¹ Vgl. auch oben Kap. 2.3.

⁴⁴² Zu diesem prägnanten Schluss kommt Kraus-Vonjahr (2002: 34) in seiner juristischen Normenanalyse. Der „Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ werde über Art. 6 EUV in den „Kontext der Rechtsstaatlichkeit und des Rechtsstaatsprinzips gestellt. Dies bedeutet eine vollkommene Eigenständigkeit, die Latte reiner Ausgleichsmaßnahmen ist hier übersprungen“.

⁴⁴³ Vgl. insofern auch Kainer (2005: 284 ff.) sowie Monar (2003c: 245 ff.; 2005a: 33 ff.).

eigentliche Feld der Inneren Sicherheit betrifft, legte Art. 39 für die Materien der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nun fest, dass das Europäische Parlament obligatorisch vom Rat binnen einer mindestens dreimonatigen Frist angehört werden müsse, bevor dieser eine Maßnahme annehmen könne.⁴⁴⁴ Für den Komplex der Grenzkontrollen, der aufgrund seines unmittelbaren Bezuges zum Freizügigkeitsziel in die Erste Säule gewandert war, wurde nach Ablauf eines fünfjährigen Übergangszeitraums sogar die Perspektive des Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 251 EGV ins Auge gefasst.⁴⁴⁵

Auch die Kompetenzen des EuGH wurden im Vergleich zu Maastricht erweitert. In der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wurde dem Gerichtshof das Recht eingeräumt, „im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse, über die Auslegung der Übereinkommen [...] und über die Gültigkeit und die Auslegung der dazugehörigen Durchführungsmaßnahmen“ zu entscheiden (Art. 35 Abs. 1). Dabei war es den Mitgliedstaaten allerdings jeweils nach wie vor freigestellt, diese Vorabentscheidungskompetenz durch eine separate Erklärung anzuerkennen (Art. 35 Abs. 2).⁴⁴⁶ Weiterhin legte Art. 35 Abs. 6 fest, dass der EuGH „für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse bei Klagen zuständig [ist], die ein Mitgliedstaat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs erhebt“. Schließlich wurde dem EuGH eine Kompetenz für Entscheidungen über mögliche Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten „bezüglich der Auslegung oder der Anwendung der nach Artikel 34 Absatz 2 angenommenen Rechtsakte“ zugewiesen, die der Rat nicht innerhalb einer Frist von sechs Monaten beilegen

⁴⁴⁴ Hier ist auch darauf hinzuweisen, dass das Europäische Parlament durch seine Beteiligung am Haushaltsverfahren eine begrenzte weitere Einflussmöglichkeit im Bereich Polizei und Strafjustiz erhielt. Bereits im Maastrichter Vertrag war geregelt worden, dass die administrativen Ausgaben im Dritten Pfeiler zu Lasten des EG-Haushalts gehen. Die Ausgaben für die operative Zusammenarbeit im Bereich Polizei und Strafjustiz hingegen konnten nur durch einen einstimmigen Beschluss des Rates aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden und waren damit einer Haushaltskontrolle durch das Parlament entzogen. Im Amsterdamer Vertrag wurde nun jedoch festgelegt (Art. 41 EUV-A), dass auch die operativen Ausgaben im Bereich der Dritten Säule zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen, solange der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließen sollte. Vgl. Knelangen (2001: 288).

⁴⁴⁵ Dieser Übergang zur Mitentscheidung und vollen Zuständigkeit des EuGH wurde freilich an einen einstimmigen Beschluss des Rates geknüpft (Art. 67 Abs. 2 EGV-A). Bis dahin galt weiterhin Einstimmigkeit und ein bloßes Anhörungsrecht des EP.

⁴⁴⁶ Mit dieser Regelung orientierte sich der Amsterdamer Vertrag an dem im Europol-Übereinkommen ausgehandelten Kompromiss zur Rechtsprechungsbefugnis des EuGH. Die Regierungskonferenz hat hier insofern eine bereits bestehende Regelung auf primärrechtlicher Ebene nachgezeichnet. Vgl. Gimbal (1998: 288) sowie Knelangen (2001: 288). Zu berücksichtigen ist bei dieser Neugestaltung der Vorabentscheidungskompetenz des EuGH in der Dritten Säule weiterhin, dass es den Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen fakultativen Anerkennungserklärungen überlassen ist festzulegen, ob entweder jedes nationale Gericht oder nur das jeweils letztinstanzliche Gericht ein Vorabentscheidungsgesuch an den EuGH stellen kann. Der in einem schwebenden Verfahren womöglich betroffene Bürger müsste also bei der letztgenannten Variante zunächst alle nationalen Instanzen erschöpfen, bis eine Auslegung durch den EuGH prinzipiell möglich wird.

kann.⁴⁴⁷ Ein generelles Vertragsverletzungsverfahren im Hinblick auf die Umsetzung von EU-Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten wurde aber nicht eingeführt. Ebenso betonte Art. 35 Abs. 5, dass der EuGH nicht für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder der Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der Inneren Sicherheit zuständig ist.⁴⁴⁸

In der wissenschaftlichen Debatte sind diese Besonderheiten zum Teil als systemwidrig kritisiert worden.⁴⁴⁹ Allerdings wurde auch anerkannt, dass zumindest ansatzweise der bisherige „jurisdiktionelle Anachronismus“⁴⁵⁰ überwunden wurde. Insgesamt kann man durchaus eine graduelle Erweiterung der Möglichkeiten parlamentarischer und richterlicher Kontrolle feststellen, wenngleich gerade die Kompetenzen des Parlaments in Amsterdam eher mäßig gewachsen sind und kaum als echte Kompensation für den bisherigen Kontrollverlust der nationalen Parlamente betrachtet werden konnten.⁴⁵¹ Die stärkere liberal-rechtsstaatliche Fundierung auf Ebene des Primärrechts ist aber dennoch nicht zu verkennen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass in Art. 30 EUV Abs. 1 lit. b der Schutz personenbezogener Daten im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit als notwendiges Erfordernis betont wird.

Noch weitaus deutlicher und konkreter als in den eigentlichen primärrechtlichen Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags zeigte sich der liberal-rechtsstaatliche Gehalt des neuen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ aber in den oben erwähnten Schlüsseldokumenten der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase.

Konkretisierung der liberal-rechtsstaatlichen Fundierung des RFSR

Nach den Worten der Kommission in ihrer Mitteilung von 1998 ist der neue Projektbegriff eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“

⁴⁴⁷ Außerdem ist der Gerichtshof nach Art. 35 Abs. 7 EUV-A für Streitigkeiten zwischen Kommission und Mitgliedstaaten bezüglich der Auslegung oder der Anwendung von Übereinkommen zuständig.

⁴⁴⁸ Diese Einschränkung der Zuständigkeit sollte dabei nach Art. 68 EGV-A Abs. 2 auch für Entscheidungen über Maßnahmen oder Beschlüsse nach Art. 62 Nummer 1 (kontrollfreier Übergang an den Binnengrenzen) gelten, „die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und den Schutz der inneren Sicherheit betreffen“.

⁴⁴⁹ Vgl. Müller-Graff (1997: 280).

⁴⁵⁰ Ebd.: 281.

⁴⁵¹ Vgl. insofern Knelangen (2001: 288). Müller weist hier außerdem darauf hin, dass auch die interparlamentarische Kooperation zwischen EP und nationalen Parlamenten im Rahmen der COSAC keine adäquate Kontrolle der Innen- und Justizpolitik gewährleisten kann. Vgl. Müller (2003: 158). Seit Juni 2001 fanden zudem mehrere interparlamentarische Konferenzen mit Vertretern der jeweiligen Innen- und Justizausschüsse der nationalen Parlamente und Mitgliedern des LIBE-Ausschusses des EP zur parlamentarischen Kontrolle im Bereich der Dritten Säule statt. Die erste dieser Konferenzen wurde vom niederländischen Parlament unter dem Titel „From Europol to Parpol“ initiiert. Vgl. Jurgen (2001: 88); Niederländisches Parlament (2002) sowie Wagner (2006a: 280).

auf Ebene der Europäischen Union die Quintessenz all dessen, was wir an demokratischen Traditionen und Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit besitzen. Tatsächlich handelt es sich bei den dem Ziel eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zugrunde liegenden gemeinsamen Werten um seit langem bestehende Grundsätze der modernen Demokratien der Europäischen Union. Die im Vertrag von Amsterdam enthaltene Herausforderung besteht nicht darin, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit neu zu erfinden, sondern den Bürgern die Möglichkeit zu geben, ihre historisch gewachsenen Demokratien gemeinsam zu genießen. Darüber hinaus bilden die wirtschaftliche und soziale Eingliederung von sich rechtmäßig in der Union aufhaltenden Drittstaat-Angehörigen sowie der im Vertrag von Amsterdam verankerte Grundsatz der Nichtdiskriminierung eine unerlässliche Ergänzung.⁴⁵²

Eine derartige explizite normative Fundierung des RFSR durch die Werte des liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos der Union gab es vorher nicht. Der RFSR erscheint nicht als Nebenprodukt, sondern sogar als direkte Konsequenz und „Quintessenz“ des gemeinsamen liberal-rechtsstaatlichen Wertefundaments der Europäischen Union und hat an dieser Stelle somit nichts mehr mit dem pragmatisch-funktionalen Leitbild zu tun, in dem die Innen- und Justizpolitik lange Zeit als ein dem Binnenmarktprojekt untergeordnetes Politikfeld verstanden worden war. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bilden den normativen Kern des neuen eigenständigen Integrationsprojekts.

Diesem neuen Verständnis entsprechend gründeten auch die Schlussfolgerungen von Tampere die Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in enger Anlehnung an Art. 6 EUV auf die liberal-rechtsstaatlichen Normen des Gemeinschaftsethos der Union und machen diese im Sinne von Rittberger/Schimmelfennig für den Bereich Inneres und Justiz zum Handlungsmaßstab. Bereits im ersten der insgesamt 63 einzelnen „Meilensteine“ des Tampere Programms heißt es:

Die europäische Integration war von Anfang an fest auf ein gemeinsames Bekenntnis zur Freiheit gegründet, das sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit stützt. Es hat sich erwiesen, dass diese gemeinsamen Werte unerlässlich sind, um in der Europäischen Union Frieden zu gewährleisten und Wohlstand zu entwickeln. Sie werden auch Ecksteine für die Erweiterung der Union sein.

Die im letzten Satz genannte Perspektive der Erweiterung der Europäischen Union ist in einem direkten Zusammenhang mit der stärkeren Betonung der liberal-rechtsstaatlichen Dimension der Union zu sehen. Mit der Bekräftigung der Notwendigkeit demokratischer Institutionen und Rechtsstaatlichkeit (im Englischen immer: „rule of law“) knüpfte das Tampere Programm hier nicht zuletzt an die Kopenhagener Kriterien von 1993 an.

Die einzelnen öffentlichen Güter

Die ausdrückliche allgemeine liberal-rechtsstaatliche Fundierung des neuen Integrationsprojekts eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ist auch ausschlaggebend für die konkrete inhaltliche Definition der drei grundlegenden öffentlichen Güter selbst sowie

⁴⁵² KOM (1998)459.

deren Zuordnung untereinander. In der Mitteilung der Kommission heißt es dazu zunächst in einer übergeordneten Perspektive:

Die drei Begriffe Freiheit, Sicherheit und Recht sind eng miteinander verknüpft. Freiheit verliert viel von ihrer Bedeutung, wenn sie nicht in einem sicheren Umfeld und mit der vollen Unterstützung eines Rechtssystems genossen werden kann, in das alle Bürger und Gebietsansässigen der Union Vertrauen haben können. Diese drei untrennbar miteinander verknüpften Konzepte haben einen gemeinsamen Nenner - *die Personen* -, und die volle Verwirklichung des einen setzt die Verwirklichung der beiden anderen voraus. Zwischen ihnen ein ausgewogenes Verhältnis zu wahren, muss für das Vorgehen der Union Richtschnur sein.⁴⁵³

Neben der Verwendung der Balance-Metapher („ausgewogenes Verhältnis“ als „Richtschnur“), die – wie im weiteren Verlauf deutlich wird – mehrfach in den hier analysierten Schlüsseltexten auftaucht, enthält diese Passage bereits einige Anhaltspunkte für das zugrunde liegende Verständnis von „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“, das sich über eine weitere Inhaltsanalyse der drei Texte jedoch noch stärker konkretisieren lässt.

Erweiterung des Freiheitsbegriffs – ein gemeinsamer rechtsstaatlicher Freiheitsraum

Zunächst ist festzuhalten, dass die Verwirklichung von „Freiheit“ den Schlüsseltexten zufolge an sichere Umfeldbedingungen und ein funktionierendes, vertrauenswürdiges Rechtssystem gebunden ist. Sicherheit und Recht stehen hier letztlich in einem funktionalen Zuordnungsverhältnis zur Freiheit, damit diese ihre volle Bedeutung erst erlangen kann. Auch in den Schlussfolgerungen von Tampere wird entsprechend dieser klassischen liberal-rechtsstaatlichen Perspektive betont, dass für die Inanspruchnahme der Freiheit ein „Rahmen der Sicherheit und des Rechts“ erforderlich ist, der „für alle zugänglich“ sein soll.⁴⁵⁴

Damit ist jedoch noch nicht gesagt, was diese Freiheit genau ist. Alle drei Schlüsseldokumente stimmen darin überein, dass der im Amsterdamer Vertrag verankerte Begriff der Freiheit eine Bedeutung enthält,

die über den freien Personenverkehr über die Binnengrenzen hinweg hinausgeht. Er beinhaltet auch die Möglichkeit, in einem Rechtsraum zu leben sowie die Gewissheit, dass die Behörden (auf nationaler Ebene, auf Ebene der Union und darüber hinaus), alles in ihrer individuellen und kollektiven Macht stehende tun, um gegen diejenigen vorzugehen, die diese Freiheit nicht anerkennen oder sie missbrauchen. Diese Freiheit muss ergänzt werden durch die gesamte Palette der Grundrechte einschließlich des in den Artikeln 12 und 13 EGV und in Artikel 6 EUV vorgesehenen Schutzes vor jeglicher Form von Diskriminierung.

⁴⁵³ Dieser Passus ist nahezu identisch mit der entsprechenden Passage im Wiener Aktionsplan, S. 2. Bemerkenswert ist hier auch, dass nicht nur die Unionsbürger, sondern auch die in der Union „gebietsansässigen“ Personen aus Drittstaaten in die Definition des gemeinsamen Freiheits- und Rechtsraums einbezogen werden. Monar (2003c: 246; 2005a: 34) unterstreicht dabei allerdings mit Recht, dass damit keineswegs die bisherigen für Drittstaatler geltenden Restriktionen hinsichtlich des Rechts auf „Freizügigkeit“ beseitigt wurden.

⁴⁵⁴ Vgl. Schlussfolgerungen von Tampere, Meilenstein 2.

Demnach hat die Idee der Personenfreizügigkeit zwar noch immer einen wichtigen Stellenwert. Sie ist aber letztlich nur noch ein Unterkonzept des übergeordneten Freiheitsbegriffs.⁴⁵⁵ Was nun den eigentlichen Gehalt dieses Freiheitsbegriffs angeht, so ist in der Forschung argumentiert worden, dass dieser vor allem auf einem „negativen Freiheitskonzept“ beruhe, das im Sinne einer „angestrebten Freiheit der Bürger vor Bedrohung“ stark vom Gedanken der (Inneren) Sicherheit geleitet ist.⁴⁵⁶ Dieses Verständnis spiegelt sich in der Tat etwa in dem Versprechen wider, dass die Behörden der Mitgliedstaaten und der Union alles tun werden, um gegen diejenigen vorzugehen, die die Freiheit nicht anerkennen oder missbrauchen. Auch in den Schlussfolgerungen von Tampere wird im sechsten „Meilenstein“ diesem Verständnis entsprechend Freiheit als ein durch „schwere Kriminalität“ bedrohtes Gut dargestellt, das Sicherheitsmaßnahmen der Union zum Schutz der Bürger erforderlich macht.⁴⁵⁷ Ohne Zweifel wird Freiheit an dieser Stelle nicht im Sinne einer „Freiheit der Bürger vor dem Staat“ und dessen Eingriffsbefugnissen dargestellt. Im Gegenteil, das Ziel der Freiheit dient hier gerade als Rechtfertigung für Sicherheitsmaßnahmen der Behörden. Dieser Gedanke sollte jedoch nicht *per se* als Ausdruck einer einseitigen oder gar gefährlichen Sicherheitsorientierung der Union bewertet werden. Vielmehr erwächst der positive Auftrag zum Schutz der „Freiheit“ und der „gesetzlichen Rechte“ des Bürgers (vgl. Meilenstein Nr. 6) ebenfalls klar aus dem Rechtsstaatsprinzip, das letztlich durch einen „Doppelauftrag“ gekennzeichnet ist. Dieser umfasst sowohl den Gedanken der Begrenzung und Abwehr staatlicher Gewalt („rechtsstaatliche Freiheit“) als auch im Rahmen der Staatsaufgabe (Innere) Sicherheit eine positive Handlungspflicht des Staates zum Schutz der Freiheit der Bürger („rechtsstaatlicher Schutz“).⁴⁵⁸ Erst wenn dieser positive Schutzauftrag als grundsätzlich prioritär gegenüber der liberalen Abwehrfunktion und der darin zum Ausdruck kommenden konkreten Achtungspflicht der Grundrechte und -freiheiten betrachtet wird, wäre dies aus liberal-rechtsstaatlicher Perspektive bedenklich. Diese Tendenz ist jedoch – trotz der zentralen und konzeptionell durchaus konkret ausgeprägten Stellung des Sicherheitsgedankens (siehe dazu oben) – in den hier analysierten Schlüsseldokumenten nicht klar erkennbar. Freiheit hat hier nämlich, wie bereits aus den oben zitierten Textstellen hervorgeht, einen Bedeutungsgehalt, der nicht nur über den Gedanken des freien Personenverkehrs, sondern auch über die bloße Sinnzuschreibung von

⁴⁵⁵ Dabei ist jedoch offenkundig, dass der Freiheitsgedanke noch immer stark von der Leitidee der Personenfreizügigkeit geprägt ist. Allerdings handelt es sich nicht um eine wirkliche Gleichsetzung von Freiheit und Freizügigkeit. Freiheit "beinhaltet" (und nicht etwa bedeutet) gewissermaßen als Teilaspekt auch das Recht auf Freizügigkeit.

⁴⁵⁶ Vgl. Monar (2003c: 245; 2005a: 34) sowie Mitsilegas et al. (2003: 85 f.).

⁴⁵⁷ „Die Bürger können von der Union zu Recht erwarten, dass sie der durch schwere Kriminalität bedingten Bedrohung ihrer Freiheit und ihrer gesetzlichen Rechte entgegenwirkt. Dies erfordert gemeinsame Anstrengungen, um unionsweit Kriminalität und kriminelle Organisationen zu verhüten und zu bekämpfen. Es müssen gemeinsam polizeiliche und justizielle Ressourcen bereitgestellt werden, um zu gewährleisten, dass es in der Union keine Verstecke für Straftäter oder die Erträge aus Straftaten gibt.“

⁴⁵⁸ Vgl. Callies (2003: 1101) sowie oben Kap. 2.3. Im Falle der Staatsaufgabe Sicherheit haben Freiheit und Sicherheit daher eine gemeinsame Schnittmenge.

Freiheit als „freedom from threat“⁴⁵⁹ hinausgeht. Das gemeinsame „Bekenntnis zur Freiheit“, das sich auf „Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit“ stützt, macht dies ebenso deutlich, wie die ausdrücklichen Hinweise, dass Freiheit die Möglichkeit bedeutet, „in einem Rechtsraum zu leben“ bzw. „nur in einem echten Raum des Rechts genossen werden [kann]“.⁴⁶⁰ In diesen Rechtskontext gehört schließlich auch, dass „Freiheit“ laut Mitteilung der Kommission und Wiener Aktionsplan „durch die gesamte Palette der Grundrechte einschließlich des in den Artikeln 12 und 13 EGV und in Artikel 6 EUV vorgesehenen Schutzes vor jeglicher Form von Diskriminierung“ ergänzt werden muss. Freiheit wird hier somit als grundlegendes öffentliches Gut konzipiert, das explizit auch die Dimension der Grundrechte mit einschließt.⁴⁶¹ Aus dem Verweis auf Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz im Kontext des Freiheitsbegriffs wird durchaus dem liberal-rechtsstaatlichen Gedanken der Achtungspflicht der Grundrechte durch die Union Rechnung getragen. Noch deutlicher wird diese grundrechtliche Komponente des Freiheitsbegriffs mit Blick auf konkrete Problemstellungen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit. Sowohl die Mitteilung der Kommission als auch der spätere Wiener Aktionsplan nehmen dabei beispielsweise Bezug auf die „Grundfreiheit“ des Datenschutzes, wobei erneut die Balance-Metapher verwendet wird:

Eine weitere Grundfreiheit, die in unserer modernen und sich rasch entwickelnden Informationsgesellschaft besondere Aufmerksamkeit verdient, ist der Schutz der Privatsphäre und insbesondere der Schutz personenbezogener Daten. Werden im Zuge einer engeren polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen Datenbanken und Informationen ausgetauscht, so ist es in der Tat unabdingbar, dass ein angemessenes Gleichgewicht zwischen öffentlicher Sicherheit und Schutz der Privatsphäre des einzelnen gefunden wird.⁴⁶²

Auch im Tampere Programm wird im Zusammenhang mit dem Ziel einer effizienten Sicherheitsgewährleistung sehr deutlich der gleichzeitig notwendige Schutz der Freiheit und der Rechte des Einzelnen als Handlungsmaßstab für Maßnahmen im Rahmen der Union formuliert. Präventive oder repressive Sicherheitsmaßnahmen bedürfen grundsätzlich eines einhegenden, die Grundrechte der Bürger schützenden Moments.

Der Europäische Rat tritt entschieden für eine Verstärkung des Kampfes gegen schwere organisierte und grenzüberschreitende Kriminalität ein. Voraussetzung für ein hohes Maß an Sicherheit in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein effizienter und umfassender Ansatz bei der Bekämpfung aller Erscheinungsformen der Kriminalität. Es sollte eine ausgewogene Entwicklung unionsweiter Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung unter gleichzeitigem Schutz der Freiheit und der gesetzlich verbürgten Rechte der Einzelperson wie auch der Wirtschaftsteilnehmer erreicht werden.⁴⁶³

⁴⁵⁹ Vgl. Mitsilegas et al. (2003: 86); Lavenex/Wagner (2005: 7).

⁴⁶⁰ Vgl. Schlussfolgerungen von Tampere, Meilenstein 5.

⁴⁶¹ Vgl. auch Monar (2003c: 245; 2005a: 34).

⁴⁶² In ihrer Mitteilung kündigt die Kommission zudem ausdrücklich an, dass sie die „erforderlichen Maßnahmen“ treffen werde, „um einen angemessenen Schutz der im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ausgetauschten personenbezogenen Daten zu gewährleisten“.

⁴⁶³ Schlussfolgerungen von Tampere, Meilenstein 40.

„Freiheit“ steht somit konzeptionell durchaus klar im Kontext mit einer aktiven grundrechtlichen Achtungspflicht durch die Union, wie sie sich auch aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip, das den normativen Kern des RFSR bildet, ergibt. Diese verhältnismäßig selten thematisierte (grund-)rechtliche Komponente wird zudem noch konkreter sichtbar, wenn es unten gezielt um den Begriff eines gemeinsamen Rechtsraums geht. Dass „Freiheit“ in einem solchen breiten rechtsstaatlichen Bedeutungskontext steht, wird im übrigen auch aus dem dritten Abschnitt des Tampere Programms ersichtlich, in dem von der „Sogwirkung“ der in der Union existierenden Freiheit auf „viele andere Menschen in der Welt“ die Rede ist, „die nicht in den Genuss der Freiheit kommen, die die Unionsbürger als selbstverständlich empfinden. Es stünde im Widerspruch zu den Traditionen Europas, wenn diese Freiheit den Menschen verweigert würde, die wegen ihrer Lebensumstände aus berechtigten Gründen in unser Gebiet einreisen wollen“. Diese Freiheit ist gewiss nicht allein die Personenverkehrsfreiheit des Binnenmarkts. Zielperspektive ist hier vielmehr ein gemeinsamer, territorial abgrenzbarer gemeinsamer Freiheitsraum,⁴⁶⁴ in dem „Freiheit“ einerseits in einer sicherheitsgeleiteten Perspektive „Freiheit vor kriminellen Bedrohungen“ meint, und andererseits gerade auch diejenige Freiheit, die sich im Sinne des liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos der Union über den Gedanken der Achtung und Wahrung der Grundrechte durch die Union definiert.⁴⁶⁵

Ein gemeinsamer Rechtsraum – Vermeidung von Ungleichbehandlung und das Prinzip der gegenseitige Anerkennung

Wie oben angedeutet hängt die Konkretisierung des öffentlichen Gutes der Freiheit eng mit der Idee eines gemeinsamen europäischen Rechtsraums zusammen. In der Mitteilung der Kommission sowie im späteren Wiener Aktionsplan wird der Gehalt des öffentlichen Gutes „Recht“ noch etwas grundsätzlicher und auf einer breiteren normativen Grundlage ausgear-

⁴⁶⁴ Vgl. Schlussfolgerungen von Tampere, Meilenstein 3. Hier ist bewusst im Singular die Rede von „unser Gebiet“ („our territory“). Vgl. auch Monar (2003c: 242; 2005a: 30).

⁴⁶⁵ Nicht zu verkennen ist hierbei auch, dass der Europäische Rat in Meilenstein 13 des Tampere Programms ausdrücklich die Bedeutung unterstreicht, „welche die Union und die Mitgliedstaaten der unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl beimessen. Er ist übereingekommen, auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt, wodurch sichergestellt wird, daß niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist, d.h. der Grundsatz der Nichtzurückweisung gewahrt bleibt“. Mit diesem Bekenntnis zu einem Menschenrecht auf Asyl und Non-Refoulement machte der Europäische Rat deutlich, dass sich der Gedanke eines europäischen Freiheits- und Rechtsraums prinzipiell auch auf schutzsuchende Nicht-Unionsbürger erstrecken sollte. Mit Blick auf die Praktiken der Mitgliedstaaten beim Schutz der Außengrenzen der Union ist diese rechtsbasierte, humanitäre Perspektive und Selbstverpflichtung von nicht unwesentlicher Bedeutung. Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 war zwar bereits mit Art. 63 EGV in Amsterdam formal kodifiziert worden. Doch erst mit der Grundrechtecharta der Union, die in Fragen des Asylrechts klar über die Genfer Flüchtlingskonvention hinausgeht, wurde das Bekenntnis des Europäischen Rates von Tampere zu einer unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl und Non-Refoulement eingelöst. Vgl. dazu auch Lavenex (2006: 261 f.). Freilich harrt die Grundrechtecharta derzeit noch ihrer rechtlichen Verbindlichkeit – erst wenn diese erreicht sein sollte, kann man mit Blick auf den Schutz der Außengrenzen der Union und der in diesem Kontext aufkommenden Problematik einer angemessenen Flüchtlingspolitik von einer soliden grundrechtlichen Basis sprechen. Vgl. dazu auch unten Kap. 4.2.2.4.

beitet als in den Schlussfolgerungen von Tampere, die ebenfalls das Ziel eines „echten Europäischen Rechtsraums“ vorgeben. Inwiefern schlagen sich in diesem Konzept eines gemeinsamen Rechtsraums nun wesentliche Elemente eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes konkret nieder? In der Mitteilung der Kommission heißt es im Abschnitt über den zu schaffenden Rechtsraum zunächst in einer sehr grundsätzlichen Perspektive:

Bei der Konsolidierung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kann auf dem gemeinsamen Begriff der öffentlichen Ordnung in einem Rechtsstaat und einer demokratischen Gesellschaft aufgebaut werden. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam wird dieser Begriff, den bislang vor allem die Mitgliedstaaten ausgestaltet haben, an der Dimension des neuen europäischen Raums zu messen sein. Unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung werden - auf der Grundlage einer Beurteilung ihrer wesentlichen gemeinsamen Interessen - die Umrisse einer „europäischen öffentlichen Ordnung“ schrittweise zu skizzieren sein.

Der Begriff einer auf Rechtsstaatlichkeit und Demokratie basierenden „europäischen öffentlichen Ordnung“ ist bemerkenswert, da hier – wenngleich unter Hinweis auf die weiter vorhandenen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten – ein Konzept auf die europäische Ebene übertragen wird, das normalerweise eng an den Staat bzw. dessen Gesellschaft geknüpft ist.⁴⁶⁶

In den Kontext dieser allgemeinen Perspektive gehört es auch, dass die Kommission in ihrer Mitteilung das interessante Ziel formuliert, „den Bürgern in der gesamten Union eine gemeinsame Vorstellung davon zu vermitteln, was Recht ist: Es erleichtert das Leben der Menschen und gewährleistet, dass jene, welche die Freiheit und Sicherheit des einzelnen und der Gesellschaft gefährden, zur Rechenschaft gezogen werden“.⁴⁶⁷ Im Englischen heißt es hinsichtlich der Vermittlung einer gemeinsamen Vorstellung von „Recht“ sogar „a common sense of justice“ im Sinne von *Gerechtigkeit*, was den von der Kommission intendierten Sinn wohl am ehesten wiedergibt.⁴⁶⁸

⁴⁶⁶ Der Begriff der öffentlichen Ordnung scheint an dieser Stelle zumindest ansatzweise über den recht engen Bedeutungsgehalt von „öffentlicher Sicherheit“ hinauszugehen und auf einen größeren rechtsnormativen Horizont zu verweisen. Das Europäische Parlament brachte in seiner am 13. April 1999 angenommenen „Entschließung zu dem Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Amtsblatt Nr. C 219/61 vom 30.07.1999) zudem bereits den Begriff einer „europäischen Rechtskultur“ ins Spiel, wie er auch später beispielsweise im Haager Programm wieder auftaucht. Vgl. unten Kap. 4.2.2.3. In dem Entschließungsantrag der Abgeordneten Muscardini und Collins (B4-0002/99), wurde mit Blick auf den Begriff einer „europäischen öffentlichen Ordnung“ auch ausgeführt, dass sich diese vor allem durch die gemeinsamen Werte und Normen definiere, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der diesbezüglichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geprägt und konkretisiert worden seien. Dazu zählten die beiden Abgeordneten so grundsätzliche Normen wie das „Recht auf Leben“, das „Recht auf körperliche Unversehrtheit“, den „Anspruch auf einen Richter“ oder den „Anspruch auf ein gerechtes Verfahren“. Vgl. Entschließungsantrag B4-0002/99 vom 18. März 1999, Abschnitt „III. Schutz der Grundrechte“.

Unter „öffentlicher Ordnung“ versteht das Bundesverfassungsgericht (Brokdorf-Beschluss) die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird (BVerfGE 69, 315 (352)). „Öffentliche Sicherheit“ meint hingegen „den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen [...]“.

⁴⁶⁷ Derselbe Passus findet sich auch im späteren Wiener Aktionsplan (Rdnr. 15).

⁴⁶⁸ Vgl. zum Begriff „Justice“ und dessen materiellrechtlicher Komponente auch Eser (2003: 501).

Während einerseits kritisiert wurde, dass auch hier der Gedanke der Sicherheitsorientierung wegen der Betonung der strafrechtlichen Komponente im Vordergrund steht, ist gerade der Aspekt der Gerechtigkeit ein in seinen Implikationen kaum beachteter Kerngedanke, den die Kommission ihrer gesamten Konzeption eines gemeinsamen europäischen Rechtsraums zugrunde legt. Er beinhaltet, liest man den Gesamtkontext, vor allem das Ziel, dass die Bürger in der gesamten Union – unabhängig von den jeweiligen Besonderheiten der auf langen Traditionen basierenden nationalen Rechtsordnungen – überall gleichwertige grundrechtliche Garantien vorfinden und insofern nicht ungerecht behandelt werden sollen. Dieser normative Gedanke kommt besonders deutlich im Zusammenhang mit den Zielvorgaben für den Bereich der strafrechtlichen Kooperation zum Ausdruck. Während die Kommission einerseits ein in der gesamten Union gleichermaßen „effizientes Konzept für den Umgang mit kriminellen Verhaltensweisen“ verlangt und hierfür etwa die Schaffung gemeinsamer Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale bestimmter Formen schwerer Kriminalität vorsieht, macht sie andererseits auch auf den zentralen liberal-rechtsstaatlichen Aspekt der Verfahrensrechte aufmerksam und fordert in diesem Kontext:

Die Verfahrensvorschriften sollten weitgehend die gleichen Garantien bieten, damit unterschiedliche Behandlungen je nach Gerichtsbarkeit vermieden werden. Die Vorschriften können unterschiedlich sein, sofern sie gleichwertig sind. Das gilt insbesondere für Fragen im Zusammenhang mit den Rechten der Verteidigung, für die gemeinsame Grundsätze und Verhaltensregeln (Dolmetscherdienste, Beweisaufnahme usw.) entwickelt werden sollten, könnte aber auch auf alle anderen Verfahrensbeteiligten ausgedehnt werden (Zeugen, Opfer, Sachverständige). Zudem sollte dies im strafrechtlichen Bereich nicht auf die möglicherweise zu einer Verurteilung führenden Verfahren begrenzt, sondern auch auf die Vollstreckung der Gerichtsbeschlüsse angewandt werden, u. a. auf die Beschlagnahme, die vorzeitige und bedingte Entlassung und die Wiedereingliederung.⁴⁶⁹

Ziel ist somit die Gewährleistung gerechter Strafverfahren (fair trial) innerhalb der gesamten Union durch gleichwertige Verfahrensrechte nicht nur für Zeugen und Opfer von Straftaten, sondern auch für Angeklagte und Verdächtige.⁴⁷⁰ Auch hier in diesem Kontext findet sich erneut die Balance-Metapher.⁴⁷¹

Ähnlich betonen auch der Wiener Aktionsplan und die Schlussfolgerungen von Tampere im direkten Zusammenhang mit dem klar formulierten Ziel einer *effizienteren* Kooperation zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden ausdrücklich die besondere Relevanz des liberal-rechtsstaatlichen Grundsatzes eines gerechten Strafverfahrens.⁴⁷² Interessant ist aller-

⁴⁶⁹ KOM (1998)459, Abschnitt „Ein Raum des Rechts“.

⁴⁷⁰ Siehe dazu ausführlich die Fallstudie in Kap. 4.4.

⁴⁷¹ „Es sollte nach effizienten Standardverfahren gesucht werden, um die Rechtshilfe in Strafsachen bei gleichzeitiger Wahrung der Grundrechte zu verbessern“, so der Wiener Aktionsplan (Rdnr. 50). In der Mitteilung der Kommission heißt es entsprechend (Abschnitt „Ein Raum des Rechts“): „Wenn schwerwiegende Straftaten eine gleichwertige Behandlung erfahren und die Verfahrensgarantien innerhalb der Union vergleichbar sind, stellt sich im Zusammenhang mit letzteren die Frage, wie die Strafverfolgung jedesmal dann besser koordiniert werden kann, wenn sich eine größere Effizienz und die Beachtung individueller Rechte vereinbaren lassen.“

⁴⁷² Neben der Bindung an die Grundrechtsprinzipien des Art. 6 EUV im Kontext einer vereinfachten Auslieferung von Straftätern betont der Europäische Rat ausdrücklich den Grundsatz „eines gerechten Gerichtsverfahrens“ (Schlussfolgerungen von Tampere, Meilenstein 35). Bereits oben wurde im Kontext der Analyse des Frei-

dings, dass die Formulierungen des Aktionsplans hinsichtlich der möglichen Institutionalisierung von konkreten Verfahrensgarantien im Rahmen der EU etwas zurückhaltender sind als die Forderungen der Kommission. So verweist der Wiener Aktionsplan im Sinne externer Kohärenz auf „die in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten enthaltenen Sicherheitsklauseln und deren dynamische Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, insbesondere im Zusammenhang mit den Rechten betreffend die Verteidigung in Strafsachen“, mit denen ein angemessenes Mindestniveau an Verfahrensrechten „im Grunde bereits erfüllt“ sei.⁴⁷³ Allerdings wird auch hier eingeräumt, dass es grundsätzlich von Nutzen sei, diese im Rahmen des Europarats bereits festgelegten

Grundregeln durch Normen und Verhaltensregeln in Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung und allgemeinem Interesse (z.B. Dolmetscherdienste) zu ergänzen, die auch auf bestimmte Aspekte der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen angewandt werden, unter anderem auf die Beschlagnahme, sowie auf bestimmte Aspekte der Wiedereingliederung Straffälliger und der Opferbetreuung.⁴⁷⁴

Die Kommission sah ursprünglich in ihrer Mitteilung also offenkundig noch etwas konkreteren Handlungsbedarf im Bereich der Verfahrensrechte als dies in dem wenige Monate später gemeinsam mit dem Rat angenommenen Aktionsplan zum Ausdruck kam.

Festzuhalten bleibt allerdings, dass sowohl mit der Mitteilung der Kommission als auch mit dem in dieser Frage etwas zurückhaltenderen Aktionsplan bereits ein argumentativer Pfad im Sinne interner Kohärenz zur Frage der Verfahrensrechte in der Union initiiert wurde, der sich – wie im weiteren Verlauf der Analyse deutlich wird – im Laufe der Zeit weiter verfestigt und im Sinne klarer Handlungsvorgaben konkretisiert hat.⁴⁷⁵

Die Garantie, dass im Sinne eines zugrunde liegenden Gedankens materialer Gerechtigkeit ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen vermieden werden, ist schließlich die Voraussetzung für „Vertrauen“. Bereits oben wurde die grundlegende Ansicht der Kommission zitiert, dass Freiheit „viel von ihrer Bedeutung [verliert], wenn sie nicht in einem sicheren Umfeld und mit der vollen Unterstützung eines Rechtssystems genossen werden kann, in das alle Bürger und Gebietsansässigen der Union Vertrauen haben können“. Der Begriff des „Vertrauens“ in ein gemeinsames Rechtssystem ist ein ganz wesentliches Element für die weitere inhaltliche Konstruktion eines europäischen Rechtsraums. Im Kontext des in Tampere eingeführten Prinzips der gegenseitigen Anerkennung (siehe eingehend unten) entwickelt sich der Gedanke des

heitsbegriffs auf Meilenstein 40 der Schlussfolgerungen von Tampere hingewiesen, nach dem „eine ausgewogene Entwicklung unionsweiter Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung unter gleichzeitigem Schutz der Freiheit und der gesetzlich verbürgten Rechte der Einzelperson wie auch der Wirtschaftsteilnehmer“ erfolgen muss.

⁴⁷³ Wiener Aktionsplan (Rdnr. 19).

⁴⁷⁴ Ebd.: Rdnr. 19.

⁴⁷⁵ Siehe dazu auch die Fallstudie in Kap. 4.3.

„gegenseitigen Vertrauens“ zum Dreh- und Angelpunkt der justiziellen Zusammenarbeit.⁴⁷⁶ Während seither vor allem mit Blick auf die Kooperation der mitgliedstaatlichen Justizbehörden untereinander von der notwendigen Schaffung „gegenseitigen Vertrauens“ die Rede ist, fasst die Kommission den Begriff des Vertrauens hier bewusst viel breiter, indem gerade auch die Bürger selbst Vertrauen in den gemeinsamen europäischen Rechtsraum entwickeln sollen.⁴⁷⁷ In diesen Kontext gehört in institutionell-prozeduraler Hinsicht auch, dass die Bürger sich auf ein „unabhängiges und funktionierendes Justizwesen“, das ein „zentrales Element der Rechtsstaatlichkeit“ darstellt, verlassen können müssen.⁴⁷⁸ Diese Elemente sind letztlich die Voraussetzung für das allgemein von der Kommission formulierte Zielbild einer gemeinsamen „europäischen öffentlichen Ordnung“. Der Wiener Aktionsplan hat diese Elemente der Mitteilung der Kommission zur Konzeption eines gemeinsamen Rechtsraums weitgehend wörtlich übernommen.⁴⁷⁹

In den Schlussfolgerungen von Tampere ist das Zielbild eines „echten Europäischen Rechtsraums“ insgesamt stärker policy-orientiert formuliert, indem vor allem pragmatische Einzelzielvorgaben in unterschiedlichen Bereichen sowohl der ziviljustiziellen als auch der strafjustiziellen Zusammenarbeit aufgelistet werden. Allerdings finden sich auch hier Kernelemente der von der Kommission grundsätzlich ausgearbeiteten liberal-rechtsstaatlichen Leitideen zum gemeinsamen Raum des Rechts wieder.

Mitunter stehen diese Elemente im direkten Zusammenhang mit dem Prinzip der *gegenseitigen Anerkennung*, das in Tampere offiziell zum neuen „Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen“ deklariert wurde: Der Gedanke, das ursprünglich aus dem Binnenmarkt stammende Prinzip der gegenseitigen Anerkennung auf die Innen- und Justizpolitik anzuwenden, war erstmals während der britischen Präsidentschaft im März 1998 vom damaligen britischen Innenminister Jack Straw lanciert worden und entwickelt seither eine beachtliche Dynamik.⁴⁸⁰ Die britische Präsidentschaft sah in der Anwendung dieses Prinzips eine autonomie- und kostenschonende Methode, um ohne tief greifende

⁴⁷⁶ Vgl. unten Kap. 4.4. sowie generell Walker (2002); De Kerchove/Weyembergh (2005).

⁴⁷⁷ In diesem erweiterten Sinne versteht auch das Europäische Parlament das Konzept des gegenseitigen Vertrauens. Vgl. beispielsweise Erwägungsgrund F der „Entschließung zu dem Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Amtsblatt Nr. C 219/61 vom 30.07.1999).

⁴⁷⁸ KOM (1998)459 (Abschnitt „Ein Raum des Rechts“).

⁴⁷⁹ Der explizite Verweis auf eine „europäische öffentliche Ordnung“ findet sich allerdings nicht im Aktionsplan und auch nicht in den Schlussfolgerungen von Tampere.

⁴⁸⁰ Vgl. Nilsson (2005: 29). Bereits im so genannten Corpus Iuris von 1997 war das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung für den Bereich der strafrechtlichen Kooperation empfohlen worden. Das (erste) Corpus Iuris wurde ab November 1995 von einer achtköpfigen, von der Kommission eingesetzten Arbeitsgruppe renommierter Strafrechtler erarbeitet und zielte in erster Linie auf ein besseres System zur Betrugsbekämpfung innerhalb der Union ab, wobei gleichzeitig eine generelle Debatte über die Möglichkeiten umfangreicher strafrechtlicher Harmonisierungsmaßnahmen angestoßen wurde. Die follow-up-Studie (Corpus Iuris 2000) vertiefte die Frage der Kompatibilität der unterschiedlichen Strafrechtssysteme in der Union. Vgl. dazu auch www.era.int/domains/corpus-juris/public/main/about.htm, letzter Zugriff 10.3.2009.

Rechtsharmonisierungen einen europäischen Rechtsraum im Sinne der neuen Vertragsziele des Amsterdamer Vertrags zu schaffen.⁴⁸¹ Die Alternative zum Prinzip der gegenseitigen Anerkennung – eine umfassende Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen mit der Perspektive eines gemeinsamen europäischen Straf- und Strafprozessrechts – hatte sich nicht als konsensfähig erwiesen.⁴⁸² Mit Blick auf die justizielle Kooperation impliziert das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, dass die Mitgliedstaaten, trotz der Unterschiede der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen, gerichtliche Entscheidungen untereinander anerkennen und damit der Rechtsordnung eines anderen Mitgliedstaates dasselbe Vertrauen entgegenbringen sollen wie der eigenen.

Nachdem bereits in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Cardiff (Juni 1998) der mögliche Nutzen der gegenseitigen Anerkennung im Bereich der strafjustiziellen Zusammenarbeit formuliert worden war,⁴⁸³ wurde daraufhin auch im Wiener Aktionsplan ausdrücklich „die Einleitung eines Prozesses im Hinblick auf die Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen in Strafsachen und ihrer Vollstreckung“ gefordert.⁴⁸⁴ Allerdings wurde das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung hier noch nicht zur neuen Quintessenz zur Schaffung eines gemeinsamen Rechtsraums erhoben. Dieser Schritt erfolgte erst in Tampere. Mit Blick auf die argumentative Konstruktion einer liberal-rechtsstaatlichen Dimension ist nun entscheidend, dass nach Auffassung des Europäischen Rates von Tampere eine „verbesserte gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen und die notwendige Annäherung der Rechtsvorschriften [...] die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Schutz der Rechte des einzelnen durch die Justiz erleichtern [würde]“.⁴⁸⁵ Es ist somit wichtig zu sehen, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung in Verbindung mit erforderlichen Schritten der Rechtsangleichung nach dieser Sichtweise ausdrücklich zwei Zielsetzungen gleichermaßen dient: zum einen einer Verbesserung der *Effizienz* der Justizkooperation, zum anderen einer Verbesserung des *Schutzes* der Rechte des einzelnen Bürgers.⁴⁸⁶

Im Zusammenhang mit den Rechten des Einzelnen regen die Schlussfolgerungen von Tampere insbesondere Maßnahmen der Union im Bereich der Verfahrensrechte an, „bei denen zur

⁴⁸¹ Nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Rechtskreise des angelsächsischen Common Law und des kontinentalen Civil Law erschien das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung als sinnvolle Alternative zu umfassenden Rechtsharmonisierungen. Vgl. zu diesen beiden Rechtstraditionen und den mit ihnen verbundenen Schwierigkeiten hinsichtlich der Schaffung eines gemeinsamen Rechtsraums auch Mitsilegas et al. (2003: 10 ff.).

⁴⁸² Eine weitreichende Harmonisierung der jeweiligen nationalen zivil- und strafrechtlichen Ordnungen war vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre von der damaligen französischen Justizministerin Elisabeth Guigou angeregt worden. Vgl. Monar (2003c: 247 f.; 2005a: 36).

⁴⁸³ Ziffer 39 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Cardiff lautet: „Der Europäische Rat hebt die Bedeutung einer wirkungsvollen justitiellen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität hervor. Er erkennt an, dass die Befähigung der einzelstaatlichen Rechtssysteme zu enger Zusammenarbeit gestärkt werden muss, und ersucht den Rat, die Möglichkeiten für eine weitergehende gegenseitige Anerkennung der Entscheidungen von Gerichten der jeweils anderen Mitgliedstaaten zu ermitteln.“

⁴⁸⁴ Wiener Aktionsplan (Rdnr. 45 f.).

⁴⁸⁵ Schlussfolgerungen von Tampere, Meilenstein 33.

⁴⁸⁶ Vgl. zum Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im Tampere Programm insgesamt die Meilensteine 33 bis 37.

Erleichterung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gemeinsame Mindeststandards für notwendig erachtet werden [...]“.⁴⁸⁷ An dieser Stelle knüpft das Tampere Programm an den Wiener Aktionsplan bzw. die Argumente der Kommissionsmitteilung hinsichtlich des Punkts der Verfahrensrechte innerhalb eines gemeinsamen „Raums des Rechts“ an. Wichtig und neu ist hierbei allerdings die direkte Verknüpfung von gegenseitiger Anerkennung als neuem zentralen Instrument zur Schaffung dieses gemeinsamen Rechtsraums mit dem Aspekt der Verfahrensgarantien im Sinne eines positiven funktionalen Wechselverhältnisses: Während der neue Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung prinzipiell die Rechte des Einzelnen stärken soll, wird umgekehrt ein gemeinsamer Mindeststandard im Bereich der Verfahrensrechte als ein Element verstanden, mit dem die Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung erleichtert werden kann. Dieser Gedanke eines Positivsummenverhältnisses zwischen effizienter gegenseitiger Anerkennung und einem gemeinsamen grundrechtlichen Schutzniveau wird zu einem prägenden Argument in der weiteren Diskussion um die Institutionalisierung von Mindeststandards bei den Verfahrensgarantien.⁴⁸⁸

Im Sinne eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes werden in den Tampere „Meilensteinen“ gemeinsame Mindeststandards zum Schutz der Rechte des Einzelnen zudem auch noch in einigen anderen Bereichen angeregt: Neben Mindestnormen „zur Gewährleistung eines angemessenen Niveaus der Prozesskostenhilfe bei grenzüberschreitenden Rechtssachen in allen Ländern der Union“⁴⁸⁹ sowie bei der Behandlung mehrsprachiger Formulare und Schriftstücke im Rahmen grenzüberschreitender Rechtsstreitigkeiten⁴⁹⁰ sollten „in Anbetracht der Mitteilung der Kommission“ auch gleichwertige Schutzstandards für die „Opfer von Verbrechen – insbesondere hinsichtlich deren Zugang zum Recht und ihrer Schadensersatzansprüche, einschließlich der Prozesskosten – ausgearbeitet werden“.⁴⁹¹ Auch hier ist der Kerngedanke die Vermeidung ungerechter Ungleichbehandlungen der Bürger.

Neben diesem normativen Aspekt stellt das Tampere Programm unter dem pragmatischen Leitgedanken der gegenseitigen Anerkennung konzeptionell nicht zuletzt auch auf die ungehinderte *rechtliche* Bewegungsfreiheit der Unionsbürger innerhalb eines gemeinsamen Raum des Rechts ohne Binnengrenzen ab, womit der ursprünglich primär ökonomisch definierte Begriff des freien Personenverkehrs eine neue rechtliche Komponente erhält. So sollten in „einem echten Europäischen Rechtsraum [...] Einzelpersonen und Unternehmen nicht durch die Unvereinbarkeit oder die Komplexität der Rechtsordnungen und der Verwaltungssysteme in den Mitgliedstaaten daran gehindert oder davon abgehalten werden, von ihren Rechten

⁴⁸⁷ Vgl. Schlussfolgerungen von Tampere, Meilenstein 37, in dem der Europäische Rat den Rat und Kommission in diesem Zusammenhang auffordert, bis Dezember 2000 ein konkretes Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung anzunehmen.

⁴⁸⁸ Dazu ausführlich Kap. 4.4.

⁴⁸⁹ Schlussfolgerungen von Tampere, Meilenstein 30.

⁴⁹⁰ Ebd., Meilenstein 31.

⁴⁹¹ Ebd., Meilenstein 32.

Gebrauch zu machen“.⁴⁹² Entsprechend wird ein „besserer Zugang zum Recht in Europa“ gefordert;⁴⁹³ denn „Freiheit“ könne „nur in einem echten Raum des Rechts genossen werden, in dem die Bürger sich in jedem anderen Mitgliedstaat genauso einfach wie in ihrem eigenen Staat an die Gerichte und Behörden wenden können“.⁴⁹⁴

Insgesamt kann man in den hier analysierten Schlüsseltexten der Amsterdam/Tampere-Phase nicht von einer einseitigen Beherrschung des Rechtsgedankens durch die Idee der Sicherheit sprechen. Zwar gibt es – den bisherigen argumentativen Strukturen entsprechend – einen klaren sicherheits- und effizienzorientierten Legitimitätsdiskurs. Das Ziel eines wirksamen strafrechtlichen Vorgehens ist jedoch nicht per se Ausdruck einer gefährlichen „Sicherheitsideologie“, sondern schlicht ein wesentliches Element der klassischen Staatsaufgabe Innere Sicherheit, die die Union seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags mehr und mehr für sich reklamiert. Im Übrigen bildet der repressive Aspekt des Strafrechts in den untersuchten Schlüsseldokumenten nur eine – und zudem keineswegs dominierende – Komponente des Komplexes „Recht“.⁴⁹⁵ Neben den ebenso behandelten Elementen der zivilrechtlichen Zusammenarbeit, orientiert sich der Gedanke eines gemeinsamen Rechtsraums, wie gesehen, durchaus auch an stark ausgeprägten liberal-rechtsstaatlichen Leitvorstellungen zum Schutz des Bürgers vor ungerechten Behandlungen durch die Behörden im Bereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit.

Weitere liberal-rechtsstaatliche Selbstverpflichtungen und die Charta der Grundrechte

Aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt sich, dass – insbesondere mit Blick auf die beiden öffentlichen Güter „Freiheit“ und „Recht“ – insgesamt klare liberal-rechtsstaatliche Argumentationsmuster bei der Konzeption des RFSR zu erkennen sind. Vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen dieser Arbeit ist bei der Analyse der Schlüsseldokumente der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase jedoch nicht nur nach der inhaltlichen Konzeption der drei öffentlichen Güter des RFSR und deren liberal-rechtsstaatlichen Komponente zu fragen, sondern ebenfalls nach weiteren konkreten rhetorischen Selbstverpflichtungen, mit denen ein

⁴⁹² Ebd., Meilenstein 28.

⁴⁹³ Ebd., Meilenstein 29.

⁴⁹⁴ Ebd., Meilenstein 5. Weiter heißt es hier: „Straftäter dürfen keine Möglichkeiten finden, die Unterschiede in den Justizsystemen der Mitgliedstaaten auszunutzen. Urteile und Entscheidungen sollten in der gesamten Union unter Gewährleistung der grundlegenden Rechtssicherheit der Bürger und der Wirtschaftsteilnehmer anerkannt und vollstreckt werden. Es müssen eine bessere Vereinbarkeit und eine stärkere Konvergenz der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten erreicht werden.“ Vgl. zur Verbesserung des Zugangs zum Recht zudem die Meilensteine 38 und 39 für den Bereich des Zivilrechts.

⁴⁹⁵ Von den insgesamt 12 Meilensteinen des Tampere-Programms, die den Abschnitt „Ein echter Europäischer Rechtsraum“ bilden, behandeln lediglich zwei Meilensteine (35 und 36) ausschließlich den Bereich des Strafrechts.

liberal-rechtsstaatlicher Legitimitätsstandard als Handlungsmaßstab konstruiert wird.⁴⁹⁶ Welche weiteren Selbstverpflichtungen sind zu beobachten?

Von besonderer Bedeutung ist hier zunächst der Aspekt der demokratischen und gerichtlichen Kontrolle. So betont der Wiener Aktionsplan, dass die im Amsterdamer Vertrag gestärkten Instrumente zur Realisierung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“

gleichzeitig dank der Stärkung der Rolle des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Parlaments einer besseren gerichtlichen und demokratischen Kontrolle unterzogen werden. Die Gemeinschaftsmethode wird ausgedehnt: sei es durch die Vergemeinschaftung mehrerer Bereiche der derzeitigen "dritten Säule", sei es durch die Aufhebung der Beschränkungen, die den Gemeinschaftsorganen in den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bisher aufgelegt waren.⁴⁹⁷

Mehrere Aspekte sind hier aus Sicht des in dieser Arbeit gewählten Ansatzes bemerkenswert. Wenn der Wiener Aktionsplan die Stärkung des EuGH und die verbesserte Beteiligung des Europäischen Parlaments durch den Amsterdamer Vertrag im Sinne einer Stärkung von demokratischer und richterlicher Kontrolle hervorhebt, wird nicht von einer mit dem Amsterdamer Vertrag bereits erreichten „zufrieden stellenden“ oder „umfassenden“ gerichtlichen und demokratischen Kontrolle durch EuGH und das Europäische Parlament gesprochen, sondern lediglich von einer „besseren“. Dies impliziert, dass ein wirklich zufrieden stellender Standard für die in der Dritten Säule verbliebenen Regelungsmaterien nach dieser Argumentation erst dann erreicht ist, wenn eine vollständige gerichtliche und parlamentarische Kontrolle nach Maßstab der Gemeinschaftsmethode hergestellt wird. Im Sinne *interner Kohärenz* wird zudem die Gemeinschaftsmethode auch als Maßstab für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit anerkannt, indem die „Aufhebung“ der bisherigen „Beschränkungen“ für die Gemeinschaftsorgane in diesem Bereich positiv hervorgehoben wird. Bemerkenswert ist dabei weiterhin, dass in diesem offiziellen Text die Vermittlungsfunktion demokratischer Legitimation und Kontrolle für den Bereich Inneres und Justiz ausdrücklich dem Europäischen Parlament zugebilligt wird und die aus einer intergouvernementalen Perspektive heraus ebenfalls mögliche Legitimationsfunktion nationaler Parlamente nicht in dem Text erwähnt wird.⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ Siehe zu einer abschließenden Bewertung unten Kap. 4.1.4.

⁴⁹⁷ Wiener Aktionsplan (Rdnr. 3). In der Kommissionsmitteilung (Abschnitt „Der Vertrag von Amsterdam: ein entscheidender Durchbruch“) heißt es äquivalent: „Zum anderen geben sie [die Amsterdamer Vertragsvorgaben, DST] der Union den erforderlichen Rahmen, damit sie diesen Raum verwirklichen kann, und verstärken die hierfür benötigten Instrumente, wobei diese gleichzeitig einer besseren gerichtlichen und demokratischen Kontrolle unterzogen werden. Die Gemeinschaftsmethode wird bestätigt: sei es durch die Vergemeinschaftung mehrerer Bereiche des derzeitigen „Dritten Pfeilers“, sei es durch die Festigung der Rolle der Gemeinschaftsorgane im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit. Mit der Einbeziehung von Schengen schließlich werden die Bemühungen der Mitgliedstaaten, die sich für diese Zusammenarbeit entschieden haben, sanktioniert und der Union eine Grundlage verliehen, die auszubauen nun ihre Aufgabe sein wird.“

⁴⁹⁸ Vgl. zur besonderen Betonung der Rolle des EP die Mitteilung der Kommission (Abschnitt „Schlussfolgerung“): „Die Kommission geht davon aus, dass sie den Aktionsplan gemeinsam mit dem Rat erstellen und durchführen wird. Auch ist sie der Auffassung, dass das Europäische Parlament, dessen Rolle im neuen institutionellen Gefüge erfreulicherweise stärker ist, in die Arbeit eingebunden werden sollte.“

Im Sinne der Konstitutionalisierungsthese von Rittberger/Schimmelfennig stellt die ausdrückliche Bezugnahme auf eine durch den EuGH und das Europäische Parlament zu gewährleistende „bessere gerichtliche und demokratische Kontrolle“ des RFSR sowie die in diesem offiziellen EU-Programmtext zumindest implizit erkennbare Befürwortung einer auch zukünftigen Ausdehnung der Gemeinschaftsmethode ein wesentliches rhetorisches Bekenntnis im Rahmen des weiteren Konstitutionalisierungsprozesses im Bereich Inneres und Justiz dar. Dieses Bekenntnis kann im Sinne interner Kohärenz als argumentative Ressource verstanden werden, mit der Forderungen nach einer weiteren Verstärkung der demokratischen und gerichtlichen Kontrolle des RFSR legitimiert werden können.

Dieser Perspektive entspricht, dass die Kommission in ihrer Mitteilung mit Blick auf die bisherige Kooperation im Bereich Inneres und Justiz das „Fehlen von Transparenz“ sowie einen „Mangel an rechtlichen Garantien“ beklagt und insofern eine Salienzargumentation ins Feld führt.⁴⁹⁹ Entsprechend wird denn auch in den Schlussfolgerungen von Tampere bekräftigt, dass bei „der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [...] die Grundsätze der Transparenz und der demokratischen Kontrolle tragende Elemente sein [sollten]“.⁵⁰⁰ Damit wird die rechtsstaatlich-demokratische Selbstbindung und Unterwerfung der Union unter das Recht und das Erfordernis demokratischer Rechenschaftspflicht bezüglich der Handlungen der Union deutlich festgeschrieben.

Was diesen aus liberal-rechtsstaatlicher Perspektive zentralen Aspekt einer Selbstbindung der EU an das Recht anbelangt, ist schließlich auch darauf hinzuweisen, dass der Europäische Rat von Tampere explizit die vom Europäischen Rat in Köln initiierte Einsetzung des Konvents zur Erarbeitung der Grundrechtecharta ganz ausdrücklich in „engem Zusammenhang mit dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ betrachtet hat.⁵⁰¹

Damit kommen wir gewissermaßen zum Schlusspunkt der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase: der Charta der Grundrechte der Union und ihrer besonderen liberal-rechtsstaatlichen Elemente im Kontext des Politikfelds Innerer Sicherheit. Seit der Proklamation der Grundrechtecharta

⁴⁹⁹ KOM (1998)459, Abschnitt „Noch einen Schritt weitergehen“.

⁵⁰⁰ Interessant ist, dass die Schlussfolgerungen von Tampere in diesem Kontext weiter von einem „offenen Dialog mit der Bürgergesellschaft über die Ziele und Grundsätze“ des RFSR sprechen, den es zu etablieren gilt, „um eine bessere Akzeptanz und mehr Unterstützung seitens der Bürger zu erreichen“ (Meilenstein 7). Kohler-Koch et al. (2003: 145) erkennen darin eine gewisse Relativierung des Gedankens der demokratischen Kontrolle. Dies ist jedoch etwas verkürzt, da der Europäische Rat hier keineswegs einer parlamentarischen Kontrolle zugunsten einer anderen, nicht weiter spezifizierten Form der Kontrolle eine Absage erteilt. Der Europäische Rat betont entsprechend – wenn auch im Hinblick auf die dem Parlament zugestandenene Rechte noch immer recht restriktiv –, „dass der Sicherstellung der erforderlichen Transparenz und der regelmäßigen Unterrichtung des Europäischen Parlaments große Bedeutung zukommt“. Wesentlich ist, dass mit dem Selbstbekenntnis zu Transparenz und zur unbedingten Notwendigkeit von demokratischer Kontrolle bei der Schaffung des RFSR im Sinne Rittberger/Schimmelfennigs ein gewisser „deklaratorischer Konstitutionalisierungsschritt“ vollzogen worden ist, der im Hinblick auf seine potentielle Projektionswirkung nicht unterschätzt werden sollte. Vgl. zur potentiellen Projektionswirkung des neuen normativen Rahmens auch Eder/Trenz (2003: 131) sowie Imbusch (2004: 106).

⁵⁰¹ Vgl. Schlussfolgerungen von Tampere, vierter Absatz. Vgl. auch Kohler-Koch et al. (2003: 145).

in Nizza im Dezember 2000 verfügt die Europäische Union über einen eigenen schriftlich fixierten – wenn auch rechtlich zunächst noch nicht verbindlichen – Katalog von gemeinsamen Grundrechten, die neben den grundlegenden Bürgerrechten der Meinungs-, Religions-, Gewissens- und Versammlungsfreiheit auch bestimmte Grundrechte enthält, die im Zusammenhang mit dem Bereich der Inneren Sicherheit von erheblicher Bedeutung für den einzelnen Bürger sind. Nicht von ungefähr betont die Grundrechtecharta in ihrer Präambel selbst den starken Zusammenhang von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit dem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.⁵⁰² Ausgangspunkte für die Formulierung der einzelnen Rechte in der Grundrechtecharta bildeten in erster Linie die „externen Normen“ der EMRK und ihre Fortbildung in der Rechtsprechung des EGMR sowie die verschiedenen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten.⁵⁰³

Ohne an dieser Stelle im Detail auf einzelne Bestimmungen der Charta eingehen zu wollen, seien hier mit Blick auf den Bereich Innere Sicherheit vor allem zwei wichtige rechtliche Komplexe kurz hervorgehoben, die in den beiden Fallstudien der vorliegenden Arbeit (Kap. 4.3. und Kap. 4.4.) noch näher betrachtet werden: Der erste Komplex betrifft die Achtung der Privatsphäre (Art. 7) bzw. – eng damit zusammenhängend – den Schutz personenbezogener Daten (Art. 8).⁵⁰⁴ Mit der Statuierung eines „harten Kerns“ an Datenschutzregeln legt Art. 8 der Grundrechtecharta „das Fundament für eine Verpflichtung der Europäischen Union, den Datenschutz sicherzustellen und beschränkt zugleich ihren Handlungsspielraum [...]“.⁵⁰⁵ Durch den Datenschutzartikel der Grundrechtecharta wird die „interne Kohärenz“ der Datenschutznormen innerhalb der EU somit in erheblichem Maße gestärkt.

Der zweite Komplex betrifft die Frage der Verfahrensrechte, die dem einzelnen Bürger im Strafprozess bestimmte grundrechtliche Garantien zusichern. Auch in diesem Punkt hat der entsprechende seit 1998 innerhalb der Union etablierte Argumentationspfad mit der Grundrechtecharta eine weitere erhebliche Stärkung erfahren. Die in Kapitel VI der Charta verankerten justiziellen Rechte stellen allesamt „Rechte des Einzelnen im Verhältnis zur Justiz“ dar – sei es in rein abwehrrechtlicher Hinsicht oder auch im Sinne von konkreten Ansprü-

⁵⁰² Im zweiten Absatz der Präambel heißt es: „In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt die Person in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet.“

⁵⁰³ Vgl. u.a. die Herleitungen und Kommentierungen der einzelnen Artikel der Grundrechtecharta im Kommentar von Meyer (2003).

⁵⁰⁴ Art. 8 der Grundrechtecharta lautet: „(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten. (2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken. (3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.“

⁵⁰⁵ Simitis (2004: 44).

chen und Teilhaberechten.⁵⁰⁶ Dazu zählen etwa das Recht auf einen Verteidiger, einen Dolmetscher oder auch so zentrale Rechtsprinzipien wie die Unschuldsvermutung.⁵⁰⁷

Mit der Grundrechtecharta der Union und der Europäischen Menschenrechtskonvention existieren somit fortan zwei maßgebliche rechtliche Referenzdokumente, die im Sinne interner und externer Kohärenz wesentlich normative Orientierungskraft stiften und etwa mit Blick auf den wichtigen grundrechtlichen Bereich des Datenschutzes und der Verfahrensrechte entsprechende Beschränkungen für das weitere Handeln der Union in diesem Bereich errichten.⁵⁰⁸

Wie erheblich die handlungsbeschränkende normative Orientierungskraft der rechtlich bislang nicht verbindlichen Grundrechtecharta ist, lässt sich auch daran ablesen, dass die Kommission bereits im März 2001 beschlossen hat, die Grundrechtskonformität jedes eingebrachten legislativen Vorschlags am Maßstab der Grundrechtecharta zu prüfen.⁵⁰⁹ Seither bildet die Grundrechtecharta tatsächlich einen wichtigen neuen normativen Referenzpunkt nicht zuletzt für Maßnahmen im Bereich des RFSR, wie sich auch weiter unten zeigen wird.⁵¹⁰

4.1.4. Zwischenresümee: Die phasenweise Etablierung eines doppelten Legitimitätsstandards

Betrachtet man vor dem theoretischen Hintergrund dieser Arbeit die Entwicklung der zentralen Argumentationsstrukturen seit den Anfängen der innen- und justizpolitischen Kooperation Mitte der 70er Jahre bis hin zur Amsterdam/Tampere-Phase, so sind an dieser Stelle folgende Zwischenergebnisse festzuhalten.

Noch bis zum Ende der 80er Jahre wurde das Thema Inneres und Justiz in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates eher nüchtern-pragmatisch behandelt. Die Argumentationsmuster drehten sich vor allem um die „Notwendigkeit“, angesichts der Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen unter der Leitidee der Personenfreizügigkeit eine nicht näher spezifizierte staatliche und gesellschaftliche öffentliche Ordnung durch gezielte funktionale „Ausgleichsmaßnahmen“ aufrechtzuerhalten. Der Begriff der Sicherheit als ein von der Union zu gewährleistendes öffentliches Gut für die Bürger kam dagegen noch nicht vor.

Wie oben dargelegt änderte sich jedoch nach Maastricht der Diskurs hinsichtlich der Sicherheitsdimension deutlich. Nachdem bereits in der Präambel des Maastrichter Vertrags der To-

⁵⁰⁶ Vgl. Eser (2003: 501 f.).

⁵⁰⁷ Siehe zu den einzelnen verfahrensrechtlichen Normen der Grundrechtecharta ausführlich unten Kap. 4.4.

⁵⁰⁸ Vgl. dazu eingehend Eser (2003: 501-555).

⁵⁰⁹ Vgl. Simitis (2004: 45). Simitis weist zudem auf den generell wachsenden Einfluss der Grundrechtecharta als Orientierungspunkt etwa auch im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des EuGH hin. Vgl. auch oben Kap. 1.

⁵¹⁰ Vgl. insbesondere die beiden Fallstudien in Kap. 4.3. und Kap. 4.4. Simitis (2004: 45) führt als einen wichtigen Indikator einer steigenden Orientierungswirkung der Grundrechtecharta nicht zuletzt an, dass inzwischen bei Rechtsetzungsvorhaben im Bereich Inneres und Justiz, bei denen offenkundig eine Grundrechtsrelevanz besteht, in der Regel ein „Mustererwägungsgrund“ in die Präambeln der neuen Rechtsakte bzw. der diesbezüglichen Vorschläge aufgenommen wird.

pos der „Sicherheit der Bürger“ auftauchte, kam es parallel zur weiteren „Entökonomisierung“ der Innen- und Justizpolitik zu einem neuen quasi-staatlichen Legitimationsdiskurs, der sich seither direkt an die europäische Öffentlichkeit richtet und in dem die „Sicherheit der Bürger“ als zentrales öffentliches Gut dargestellt wird, das von der Union effizient und effektiv zu gewährleisten ist. Dass die Union das Versprechen, den Bürgern ein „hohes Maß an Sicherheit“ zu bieten (Art. 29 EUV und Art. 61 EGV in Verbindung mit Art. 2 EUV) in Amsterdam zu einem eigenen, rechtlich verbindlichen „Staats-“ bzw. Unionsziel deklariert und damit das Leitbild des „schützenden Staates“ primärrechtlich verfestigt hat, ist keineswegs selbstverständlich. Wie im Theorieteil erörtert bildet die Sicherheitsgewährleistung im Sinne einer zu garantierenden „Schutz- und Friedensordnung“⁵¹¹ die geradezu klassische Legitimationsgrundlage eines jeden Staates. Die Staatsaufgabe (Innere) Sicherheit ist über die Institution des staatlich legitimierten Gewaltmonopols traditionell immer auch an die Idee einer einheitlichen Verkörperung von Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt in Gestalt des modernen Territorial- und Nationalstaats gebunden. Die Europäische Union verfügt jedoch weder in dem bisher analysierten Untersuchungszeitraum noch heute über das Monopol legitimer physischer Gewaltanwendung. Auch wenn spätestens seit Maastricht wichtige Rahmenbedingungen für die Politik Innerer Sicherheit auf Ebene der EU geschaffen werden, besitzt die Union lediglich subsidiäre Kompetenzen im Bereich der Inneren Sicherheit.

Wenn daher in der argumentativen Entwicklung seit Maastricht die Gewährleistung der Sicherheit der Bürger zu einem expliziten „Staats-“ bzw. Unionsziel auf Ebene des Primärrechts verdichtet wird, dann markiert dies in der Tat, zumindest was die *diskursive* Konstruktion der EU angeht, eine essentielle Etappe der „Staatswerdung“ der EU, da sich diese nun nicht mehr nur in erster Linie als eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern ganz bewusst auch als eine Gemeinschaft der Inneren Sicherheit definiert und darüber eine *wesentliche Verbreiterung ihrer Legitimationsgrundlagen* anstrebt.⁵¹² Dies wird umso deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, dass etwa im deutschen Grundgesetz ein expliziter Verweis auf ein Staatsziel „Sicherheit“ oder gar ein „Grundrecht auf Sicherheit“⁵¹³ fehlt, was allein der Tatsache geschuldet ist, dass die durch das staatliche Gewaltmonopol garantierte (Innere) Sicherheit in den meisten Staaten „in aller Regel eine Selbstverständlichkeit [ist]“⁵¹⁴ und daher nicht mehr explizit erwähnt werden muss.

⁵¹¹ Zippelius (2007: 101). Siehe oben Kap. 2.2.

⁵¹² Vgl. auch Trenz (2002: 74): „Mit der Eroberung einer Sicherheitsdimension wird die Union also zugleich staatsähnlicher, und dies nicht so sehr in ihrem institutionellen Design, denn als Projektionsfläche der gesteigerten Wünsche und Erwartungen des Publikums.“

⁵¹³ Isensee (1987).

⁵¹⁴ Callies (2006: 83).

Seit Maastricht wurde mit Blick auf die später in Amsterdam zu einem Unionsziel zusammengefassten drei öffentlichen Güter „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ somit zunächst ein klar ergebnisinduzierter, sicherheitsbezogener Legitimitätsstandard für den Bereich Inneres und Justiz konstruiert. Eine wirklich breite, positive liberal-rechtsstaatliche Fundierung der innen- und justizpolitischen Kooperation war hingegen lange Zeit – trotz der über die Jahre hinweg zahlreichen wiederholten kritischen Salienzargumente etwa von Seiten des Europäischen Parlaments – nicht erkennbar. Vor Maastricht finden sich beispielsweise in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Grunde so gut wie keine „liberal-rechtsstaatlichen“ Argumente im Zusammenhang mit der eigentlichen Kooperation im Bereich Innere Sicherheit.⁵¹⁵

Unabhängig von der Kooperation im Bereich Inneres und Justiz wurden die liberal-rechtsstaatlichen Werte der Union allerdings seit Anfang/Mitte der 90er Jahre allgemein stärker nach außen betont. In einem breiteren diskursiven Kontext ist hier vor allem die Erweiterungsperspektive von wesentlicher Bedeutung, indem die Union bereits in den Kopenhagener Kriterien von 1993 funktionierende demokratische und rechtsstaatliche Strukturen zu einem zentralen Beitrittskriterium für die Kandidatenländer erklärte. Überhaupt zeigt sich in einer breiteren Betrachtung, dass die Union sich Ende der 90er Jahre verstärkt bemühte, ihr eigenes Grundrechtprofil zu betonen und deutlicher sichtbar zu machen, was auf dem Europäischen Rat von Köln (Juni 1999) in dem Beschluss mündete, für die EU eine eigene Grundrechtecharta zu erarbeiten.

In diesem allgemeinen Kontext ist auch die weitere diskursive Konstruktion der Innen- und Justizpolitik und die Schaffung des neuen Integrationsziels eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu bewerten. Das seit Maastricht argumentativ in den Vordergrund gestellte öffentliche Gut der Sicherheit und der in diesem Zusammenhang etablierte ergebnisinduzierte Legitimitätsdiskurs findet im Sinne einer letztlich neo-funktionalistischen Logik sein konzeptionelles und normatives „Gegengewicht“ in Amsterdam bzw. insbesondere in den Schlüsseltexten der an den Amsterdamer Vertrag anknüpfenden Phase: der Mitteilung der Kommission von 1998, dem Wiener Aktionsplan und den Schlussfolgerungen von Tampere. Aus diesen Schlüsseltexten spricht insgesamt das Bewusstsein, dass ein in seiner bisherigen Argumentationsstruktur vorwiegend auf die „Sicherheit der Unionsbürger“ ausgerichtetes Integrationsprojekt der Innen- und Justizpolitik nicht ausreichend ist, um *volle* Legitimität vor einer europäischen „Öffentlichkeit“ zu erlangen. Stattdessen wird das öffentliche Interesse,

⁵¹⁵ Eine gewisse Ausnahme bilden hier etwa die sehr vereinzelt Hinweise auf die Beachtung datenschutzrechtlicher Vorkehrungen im Kontext mit der Schaffung von Datensammlungssystemen in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Straßburg (Dezember 1989) und Luxemburg (Juni 1991). Diese Argumente waren jedoch eher technokratischer Natur und besaßen noch keine tiefere explizite normative Begründung etwa mit Bezug auf grundlegende liberal-rechtsstaatliche Werte.

die Erwartungshaltung der Bürger neu konstruiert und entsprechend erweitert: Es bedarf zusätzlich auch einer klaren liberal-rechtsstaatlichen Dimension, die an die Seite der bisherigen Sicherheitsdimension tritt, um das Konzept eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ mit Leben zu füllen. Dafür steht auch die hier erstmals im offiziellen Diskurs auftretende mehrfache Verwendung der Balance-Metapher zwischen den öffentlichen Gütern Sicherheit, Freiheit und Recht allgemein bzw. zwischen effizienter Sicherheitsgewährleistung und den Grundrechten der Bürger, was auf eine erhöhte liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung hindeutet. Die Union bekennt sich, wie aus der Analyse des Freiheits- und Rechtsgedankens deutlich wird, zu einer aktiven Achtungspflicht der Grundrechte und zur Schaffung eines gemeinsamen Rechtsraums, in dem die Unionsbürger vor rechtlichen Ungleichbehandlungen geschützt werden sollen. Auch die offiziellen Bekenntnisse zum Ziel wirksamer demokratischer und rechtlicher Kontrolle entsprechen dieser positiven liberal-rechtsstaatlichen Perspektive.

Insgesamt wird somit ein neues, umfassendes Grundverständnis über die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit in der EU konstruiert, das über den reinen Sicherheitsgedanken hinausgehend ein hohes Legitimationspotenzial des RFSR für die Union insgesamt verspricht.

Zwar wird in der Forschung häufig kritisch angemerkt, dass der konzeptionelle Gehalt des Sicherheitsziels im Vergleich zu den anderen öffentlichen Gütern des RFSR am stärksten ausgeprägt und insgesamt dominierend ist,⁵¹⁶ doch sollte die in der Amsterdam/Tampere-Phase erfolgte explizite liberal-rechtsstaatliche Fundierung der Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden; denn indem die Europäische Union nun ausdrücklich Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Grundrechtenschutz, Transparenz sowie – im Sinne der Vermeidung von Ungleichbehandlungen – sogar Gerechtigkeit als breiteren normativen Legitimitätsstandard für die Errichtung des RFSR proklamiert, kann erwartet werden, dass sich zwangsläufig auch der nachfolgende Legitimationsdiskurs sowie entsprechende Maßnahmen nicht nur an einem sicherheitszentrierten ergebnisinduzierten Legitimitätsstandard, sondern verstärkt auch an dieser normativen liberal-rechtsstaatlichen „Projektion“⁵¹⁷ orientieren; sei es aus einer Logik der Angemessenheit oder aus dem „strategischen“ Grund, dass man der „Öffentlichkeit“ keine zu große Angriffsfläche für Kritik bieten

⁵¹⁶ Was die inhaltliche Füllung dieses Begriffs mit konkreten politischen Zielsetzungen, dem reinen legislativen Output und den bislang existierenden institutionellen Strukturen angeht, ist diese Einschätzung sicherlich zutreffend. Ausschlaggebend für die Feststellung einer „Prädominanz der Sicherheit“ ist in diesem Zusammenhang auch die Beobachtung, dass die überwiegende Zahl der konkreten politischen Maßnahmen im Bereich Inneres und Justiz dem Ziel der Inneren Sicherheit zuzuordnen ist. Vgl. insofern Monar (2003c: 246; 2005a: 35). Was die *argumentative* Konstruktion des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in den hier analysierten Schlüsseldokumenten der Amsterdam/Tampere/Nizza Phase anbelangt, so kommt dem Sicherheitsgedanken zwar zweifellos eine zentrale und wichtige Stellung zu, eine unbedingte „Prädominanz“ ist hier jedoch, wie die obige Analyse gezeigt hat, weniger deutlich ausgeprägt.

⁵¹⁷ Vgl. Eder/Trenz (2003: 131); Imbusch (2004: 106).

will, um nicht als undemokratisch und unglaubwürdig gebrandmarkt zu werden. Entsprechend setzt sich – wie in den nächsten Kapiteln deutlich wird – dieser in Amsterdam, Wien und Tampere eingeschlagene liberal-rechtsstaatliche argumentative Pfad im Sinne interner Kohärenz nicht nur im Verfassungsvertrag, sondern durchaus auch in dem für seine Sicherheitszentrierung häufig kritisierten Haager Programm bis hin zum Lissabonner Vertrag fort. Seit der konkreten liberal-rechtsstaatlichen Fundierung in der Amsterdam/Tampere-Phase kann man daher von einem doppelten Legitimitätsstandard sprechen.

4.2. Implikationen eines doppelten Legitimitätsstandards – Intensivierung des Sicherheits- und Performanzleitbildes und liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung seit dem 11. September 2001

In diesem Oberkapitel geht es um grundlegende Implikationen des oben beschriebenen doppelten Legitimitätsstandards im Politikfeld Innere Sicherheit auf Ebene der Europäischen Union. Die Untersuchungsphase umfasst dabei schwerpunktmäßig den Zeitraum vom 11. September 2001 bis zur Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon im Dezember 2007. Dieser Zeitraum ist durch eine Reihe markanter Entwicklungen und Ereignisse geprägt, die sowohl für die Union im Allgemeinen als auch für das Politikfeld Innere Sicherheit im Besonderen von herausragender Bedeutung waren bzw. noch immer sind, und die für die Analyse argumentativer Strukturen verschiedene Diskurskontexte darstellen.

Unter diesen grundlegenden Entwicklungen sind hier zunächst die konkreten Bemühungen um eine umfassende Reform der primärrechtlichen Grundlagen der Union zu nennen. Bereits seit Mitte 2000 hatte sich eine breite und intensive Debatte über eine mögliche Finalität der Europäischen Union entwickelt, die insbesondere von der Rede des damaligen deutschen Außenministers Joschka Fischer in der Berliner Humboldt-Universität angestoßen worden war.⁵¹⁸ Diese Debatte, in der zum Teil recht weit reichende Visionen über eine Konstitutionalisierung der Union entworfen wurden, stand im starken Kontrast zu den eher dürftigen Ergebnissen der Regierungskonferenz von Nizza. Die in Nizza nach nächtelangen Verhandlungen erzielten Kompromisse, mit denen die institutionellen und prozeduralen „left overs“ von

⁵¹⁸ Vgl. Fischer (2000). Bereits seit Anfang 1999 war der Gedanke einer Verfassungsgebung für die Europäische Union insbesondere von Seiten einiger deutscher und französischer Politiker verstärkt diskutiert worden. Die Humboldt-Rede Fischers war jedoch der Ausgangspunkt für die sich seit Mitte 2000 intensiv entwickelnde öffentliche Debatte über eine mögliche Finalität der Union. Vgl. dazu Scholl (2006: 52) sowie detailliert Marhold (2001; 2002); Volkmann-Schluck (2001: 16-22).

Amsterdam beseitigt werden sollten, um die Union erweiterungsfähig zu machen, spiegelten keineswegs den Anspruch und den Elan der Finalitätsdebatte wieder.⁵¹⁹ Vor diesem Hintergrund wurde die in Nizza auf die Spitze getriebene Methode intergouvernementaler Regierungskonferenzen mit einem abschließenden Verhandlungsmarathon der Staats- und Regierungschefs nicht nur von Öffentlichkeit, Wissenschaft und Medien, sondern durchaus auch von vielen Gipfelteilnehmern selbst als defizitär und ineffizient kritisiert.⁵²⁰

Mit seiner „Erklärung von Laeken“ rief der Europäische Rat im Dezember 2001 daher in Anlehnung an die positiven Erfahrungen mit dem Grundrechtekonvent den „Konvent zur Zukunft der Europäischen Union“ als neues Gremium ins Leben.⁵²¹ Auf der Grundlage der so genannten Post-Nizza-Debatte sollte der Konvent für eine erneute Regierungskonferenz wesentliche Reformoptionen erarbeiten, wobei der Europäische Rat das Mandat des Konvents bewusst recht offen formuliert hatte.⁵²² Tatsächlich ist es dem Konvent, der am 1. März 2002 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammenkam, innerhalb von 16 Monaten gelungen, ein ebenso ehrgeiziges wie umfangreiches Dokument zu erarbeiten, das am 20. Juni 2003 als „Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa“ dem Europäischen Rat in Thessaloniki vorgelegt wurde.⁵²³

Neben seinem Vorsitzenden, dem ehemaligen französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing, und seinen beiden Stellvertretern (Giuliano Amato, Jean-Luc Dehaene) gehörten dem Gremium 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (ein Vertreter pro Mitgliedstaat), 30 Vertreter der nationalen Parlamente (zwei pro Mitgliedstaat), 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei Vertreter der Kommission an. Auch die Bewerberländer waren in gleicher Weise wie die derzeitigen Mitgliedstaaten mit jeweils einem

⁵¹⁹ Die so genannten „left overs“ betrafen insbesondere die Frage der Stimmengewichtung im Ministerrat, die Reform der Kommission und die Anwendung und Ausdehnung von Möglichkeiten qualifizierter Mehrheitsabstimmungen.

⁵²⁰ Vgl. Scholl (2006: 54).

⁵²¹ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Laeken am 14./15. Dezember 2001, Anlage 1: Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union: Europa am Scheideweg.

⁵²² Der Europäische Rat wies dem Konvent die recht unscharf formulierte Aufgabe zu, im „Hinblick auf eine möglichst umfassende und möglichst transparente Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz [...] die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen“. Daraus ergab sich ein breiter Interpretationsspielraum über den möglichen Charakter des Konvents: Die Vorstellungen, die mit diesem Gremium verbunden werden konnten, reichten von der Idee einer bloßen Arbeitsgruppe zur unverbindlichen Vorbereitung einer Regierungskonferenz bis hin zu einer echten verfassungsgebenden Versammlung. Für die letztgenannte Interpretationsmöglichkeit sprach zumindest, dass in der Erklärung von Laeken der Begriff „Verfassung“ erstmals in einem offiziellen Abschlussdokument des Europäischen Rates als Zukunftsoption für die Union auftauchte. Vgl. dazu Scholl (2006: 55); Reh/Wessels (2002: 21 ff.); Reh/Scholl (2005). Die Post-Nizza-Debatte hatte der Europäische Rat mit seiner Erklärung im Vertrag von Nizza angestoßen, um auch die Zivilgesellschaft möglichst breit in die Diskussion um die Zukunft der Union einzubinden. Dazu näher Scholl (2006: 54).

⁵²³ Bei dem in Thessaloniki vorgelegten Dokument handelte es sich jedoch zunächst nur um Teil I und II (Charta der Grundrechte der Union) des Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, da die Beratungen über die Teile III (Politikbereiche und Arbeitsweise der Union) und IV (Allgemeine und Schlussbestimmungen) zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen waren. Die endgültige Version des Verfassungsentwurfs (CONV 850/03), nach der sich auch die Ausführungen der vorliegenden Arbeit richten, wurde schließlich am 18. Juli 2003 dem damaligen Präsidenten des Europäischen Rates, Silvio Berlusconi, in Rom überreicht.

Vertreter der Regierung und zwei Mitgliedern des nationalen Parlaments beteiligt.⁵²⁴ Der Verfassungsentwurf des Konvents, der gerade im Bereich Inneres und Justiz sehr weit reichende Reformen vorsah (dazu unten Kap. 4.2.1.3. und Kap. 4.2.2.3.), wurde mit eher geringfügigen Änderungen von der anschließenden Regierungskonferenz als Vertrag über eine Verfassung für Europa (im Folgenden Verfassungsvertrag bzw. VVE) am 29. Oktober 2004 in Rom von den Staats- und Regierungschefs feierlich unterzeichnet.

Nach den negativen Referenden über den VVE in Frankreich und den Niederlanden im Frühsommer 2005 folgte eine recht lange Phase der „Reflexion“, die erst mit der Berliner Erklärung vom 25. März 2007 beendet wurde.⁵²⁵ Das in der Folge unter deutscher Ratspräsidentschaft verhandelte Mandat für eine erneute Regierungskonferenz sah vor, die Substanz des VVE in weiten Teilen zu erhalten, dabei jedoch auf die staatsanaloge Symbolik des Verfassungsvertrags zu verzichten. Das Ergebnis dieser Bemühungen ist der am 13. Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon, der sich selbst als Endpunkt der vertraglichen Entwicklung der Union versteht.⁵²⁶ Mit dem Lissabonner Vertrag wird die primärrechtliche Struktur der Union neu geordnet. Vertragsgrundlagen sollen nun der umgestaltete „Vertrag über die Europäische Union“ (im Folgenden abgekürzt als EUV-L) sowie der „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) sein, der den bisherigen „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EGV) ersetzt.⁵²⁷

Neben diesen auf die primärrechtliche Dimension der Union bezogenen Entwicklungen sind speziell für den Bereich Innere Sicherheit weitere wesentliche Ereignisse in dem genannten Untersuchungszeitraum zu berücksichtigen. So blieben die Attentate des 11. September 2001 nicht der einzige externe Schock für die Union, aus dem sich konkrete Auswirkungen für die weitere Gestaltung der Innen- und Justizpolitik ergaben. Mit den Bombenanschlägen von Madrid am 11. März 2004 und London am 7. Juli 2005 musste die Union auch auf ihrem eigenen Territorium die Erfahrung groß angelegter, islamistisch motivierter Terroranschläge machen und auf diese Dimension der Bedrohung reagieren.⁵²⁸

⁵²⁴ Als Beobachter nahmen außerdem teil: drei Vertreter des Wirtschaft- und Sozialausschusses und der europäischen Sozialpartner, sechs Vertreter des Ausschusses der Regionen sowie der Europäische Bürgerbeauftragte.

⁵²⁵ Vgl. zur Berliner Erklärung Goosmann (2007). Der Text ist abrufbar unter www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf. (letzter Zugriff 10.3.2009).

⁵²⁶ In der Präambel des Änderungsvertrags wird ausdrücklich der „Wunsch“ formuliert, mit dem neuen Vertragswerk den „mit dem Vertrag von Amsterdam und dem Vertrag von Nizza eingeleiteten Prozess, mit dem die Effizienz und die demokratische Legitimität der Union und die Kohärenz ihres Handelns verbessert werden sollen, abzuschließen“. Auch der Europäische Rat sprach in seinen Schlussfolgerungen von Lissabon von einem „stabilen und dauerhaften institutionellen Rahmen“. Vgl. in diesem Sinne und mit weiteren Nachweisen die detaillierte Analyse von Hofmann/Wessels (2008). Zur Einordnung des Lissabonner Vertrags aus juristischer Perspektive insbesondere Müller-Graff (2008).

⁵²⁷ Im Lissabonner Vertrag gibt es keine Unterscheidung mehr zwischen „Union“ und „Gemeinschaft“; der Begriff der „Gemeinschaft“ wird in dem neuen Vertragswerk daher konsequent durch den Begriff der „Union“ ersetzt.

⁵²⁸ Vgl. unten Kap. 4.2.1.4. sowie zum Ansatz der Union bei der Terrorismusbekämpfung Monar (2007).

Ein weiterer wichtiger Aspekt bestand in der Verabschiedung des so genannten Haager Programms im November 2004 durch den Europäischen Rat, also nur wenige Monate nach den Anschlägen von Madrid.⁵²⁹ Als Nachfolgedokument des Tampere Programms steckt das Haager Programm die strategischen Leitlinien und Handlungsschwerpunkte im Bereich Inneres und Justiz für die Jahre 2005 bis 2009 ab. Für die Analyse von Leitbildern und Argumentationsstrukturen stellt dieses strategische Mehrjahresprogramm daher ein ebenso wichtiges Schlüsseldokument dar, wie die oben im Detail betrachteten Meilensteine von Tampere oder der Wiener Aktionsplan.⁵³⁰

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass in dem Untersuchungszeitraum mit dem so genannten Vertrag von Prüm vom 27. Mai 2005 eine weit reichende Kooperation im Bereich der Strafverfolgung zwischen einigen Mitgliedstaaten *außerhalb* des eigentlichen EU-Rechtsrahmens abgeschlossen worden ist, was seit Schengen in dieser Intensität und thematischen Breite nicht mehr vorgekommen war.⁵³¹

Die verschiedenen hier genannten Ereignisse und Entwicklungen sind dabei als Diskurskontexte oftmals nicht isoliert voneinander zu verstehen, sondern müssen in einem gewissen Zusammenhang zueinander gesehen werden. In den nachfolgenden Unterkapiteln wird dies deutlich.

In Kap. 4.2.1. wird zunächst analysiert, inwiefern es zu einer Intensivierung der Sicherheits- und Performanzorientierung in dem oben genannten Untersuchungszeitraum und den verschiedenen Diskurskontexten kam. Aus theoretischer Perspektive sollte hier die Rolle der externen Schocks vom 11. September 2001, 11. März 2004 und 7. Juli 2005 als Impulsgeber für „mehr“ Sicherheit und Handlungsfähigkeit deutlich werden. Inwiefern hat sich das Leitbild der Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent vor diesem Hintergrund inhaltlich weiterentwickelt? Zudem stellt sich nicht zuletzt in Bezug auf die konkreten Bemühungen um eine primärrechtliche Reform der Union die Frage nach der Wahrnehmung ergebnisinduzierter Legitimitätslücken im Bereich der Inneren Sicherheit, die sich aus einer Diskrepanz zwischen permanent geschürten Erwartungen einerseits und tatsächlicher Performanz andererseits ergeben können. Die konkreten Reformen im Bereich Innere Sicherheit im VVE bzw. im Lissabonner Vertrag, die eine klare Steigerung der Performanz und Handlungsfähigkeit implizieren würden, sind vor diesem Hintergrund zu lesen.⁵³²

⁵²⁹ Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Anlage I der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 4./5. November 2004.

⁵³⁰ Vgl. oben Kap. 4.1.2.4. und Kap. 4.1.3.3.

⁵³¹ Vgl. unten Kap. 4.2.1.5.

⁵³² Vgl. unten Kap. 4.2.1.3. und Kap. 4.2.1.6. sowie zu den Reformen des Lissabonner Vertrags im Bereich Inneres und Justiz eingehend Monar (2008).

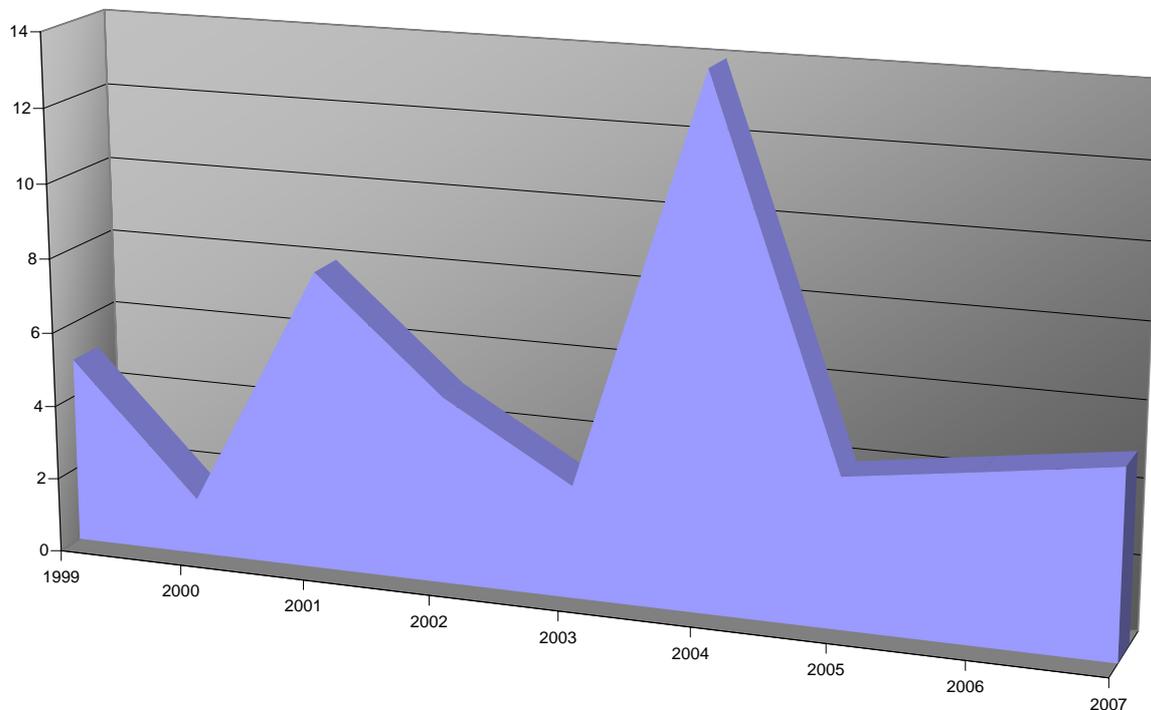
Während Kap. 4.2.1 zunächst ausschließlich die Entwicklung des Leitbildes der Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent in dem definierten Untersuchungszeitraum analysiert, wird in Kap. 4.2.2. daraufhin geprüft, inwiefern sich vor diesem Hintergrund auch Entwicklungen einer gewissen liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung erkennen lassen, die sich möglicherweise in entsprechenden argumentativen Strukturen niederschlagen. Dabei geht es um die Thematisierung liberal-rechtsstaatlicher Normen sowohl im Kontext des allgemeinen Bedrohungsdiskurses nach den verschiedenen Terroranschlägen als auch um die Wahrnehmung möglicher liberal-rechtsstaatlicher Legitimitätslücken in der konkreten Reformdiskussion um die vertraglichen Grundlagen der Union im Bereich Innere Sicherheit. Wie hat sich das liberal-rechtsstaatliche Leitbild im Kontext einer Intensivierung der sicherheits- und performanzorientierten Argumentationsstrukturen bis zum Vertrag von Lissabon entwickelt? Ist der liberal-rechtsstaatliche Argumentationspfad eher geschwächt oder eher gestärkt worden?

4.2.1. Die Intensivierung des Sicherheits- und Performanzleitbildes seit 2001

Bereits die oben in Kap. 4.1.1. grafisch dargestellten diskursiven Langzeittrends hinsichtlich der Argumentationsmuster des Europäischen Rates zeigen eine deutliche Steigerung der Sicherheits- und Performanzorientierung im Zeitverlauf. Differenziert man diese Analyse nach einzelnen Jahren für den Zeitraum 1999 bis 2007, so lassen sich die Einflüsse insbesondere der Terroranschläge vom 11. September 2001 und vom 11. März 2004 auf die sicherheits- und performanzorientierten Argumentationsstrukturen klar ausmachen (Grafik 9).⁵³³ Wie sich die qualitative Entwicklung des Leitbildes der Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent genau darstellt, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

⁵³³ Die jeweiligen Werte für die Argumentationsdichte (Y-Achse) des Arguments einer „anzustrebenden Intensivierung der Handlungskapazitäten der Union im Bereich Innere Sicherheit“ betragen für das Jahr 1999: 5 (= 15 Codierungen bei drei Texten des Europäischen Rates); für das Jahr 2000: 1,5 (= 3 Codierungen bei zwei Texten); für das Jahr 2001: 8 (= 32 Codierungen bei vier Texten); für das Jahr 2002: 5 (= 5 Codierungen bei einem Text); für das Jahr 2003: 3 (= 9 Codierungen bei drei Texten); für das Jahr 2004: 14 (= 56 Codierungen bei vier Texten); für das Jahr 2005: 4 (= 8 Codierungen bei zwei Texten); für das Jahr 2006: 4,5 (= 9 Codierungen bei zwei Texten) und für das Jahr 2007: 5 (= 10 Codierungen bei zwei Texten). Selbst wenn man die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom November 2004 (Haager Programm) in diese Berechnung nicht inkludieren würde, ergäbe sich für 2004 noch immer ein Wert von 12 für das hier untersuchte Argument (dann: 36 Codierung pro drei Texten des Europäischen Rates gegenüber 56 Codierungen pro vier Texten).

Grafik 9: Intensivierung der Sicherheits- und Performanzorientierung im Kontext externer Schocks



Quelle: eigene Darstellung

4.2.1.1. Der externe Schock des 11. September und der Kampf gegen den Terrorismus als oberste Priorität

Angesichts der „beispiellosen Herausforderung“, die der Terrorismus „für die Welt und für Europa darstellt“, verkündete der Europäische Rat auf seiner Außerordentlichen Sitzung am 21. September 2001 in Brüssel, „den Kampf gegen den Terrorismus mehr denn je zu einem vorrangigen Ziel der Europäischen Union zu machen“.⁵³⁴ In der Tat herrschte unter dem Eindruck der verheerenden Anschläge des 11. September in den öffentlichen Erklärungen der EU-Institutionen vollkommene Einhelligkeit darüber, dass die Union im Sinne des oben analysierten Leitbildes des „schützenden Staates“ eine klare Verpflichtung habe, die Sicherheit ihrer Bürger bestmöglich zu gewährleisten und die Handlungskapazitäten der Union im Bereich Innere Sicherheit angesichts der „Beispiellosigkeit“ der Bedrohung zu verstärken. Das Sicherheits- und Performanzziel wurde mit der Perspektive einer möglichst raschen Verbesserung und Steigerung der Handlungskapazitäten entsprechend deutlich und regelmäßig betont: So hatte der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ bereits am Tag nach den Anschlägen in sei-

⁵³⁴ Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates am 21. September 2001, Schlussfolgerungen und Aktionsplan.

nen Schlussfolgerungen zur „Bekämpfung des Terrorismus und Vereitelung von Anschlägen“, die Ratsformationen „Justiz/Inneres“ sowie „Verkehr“ aufgefordert,

so schnell wie möglich alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den *höchsten Sicherheitsgrad*, insbesondere im Luftverkehr, aufrechtzuerhalten sowie alle zweckmäßigen Maßnahmen zu treffen, um den Terrorismus zu bekämpfen und Anschläge zu vereiteln. [...] Der Rat hat den Vorsitz, den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission ersucht, *so rasch wie möglich* einen Bericht über empfohlene konkrete Maßnahmen vorzulegen, um die Anwendung und Stärkung der operativen Instrumente sowohl der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als auch des Bereichs Justiz und Inneres zu beschleunigen. Diese Maßnahmen werden darauf gerichtet sein, die Fähigkeit der Europäischen Union, den internationalen Terrorismus gemeinsam mit den Vereinigten Staaten und ihren anderen Partnern wirksam zu bekämpfen, zu verbessern. [Hervorhebungen DST]⁵³⁵

Entsprechend dieser Aufforderung trat der Rat der Innen- und Justizminister am 20. September zu einer außerordentlichen Tagung zusammen, „um im Sinne der seit dem Europäischen Rat (Tampere) gefassten Beschlüsse die erforderlichen Maßnahmen zur Wahrung eines *höchstmöglichen Sicherheitsniveaus* [Hervorhebung DST] sowie jede andere angezeigte Maßnahme zur Bekämpfung des Terrorismus zu ergreifen“. In diesem Kontext listete der Rat zahlreiche konkrete Einzelmaßnahmen zur Intensivierung und Verbesserung der Handlungskapazitäten der Union im Bereich Innere Sicherheit auf. Neben dem Rückgriff auf bereits auf Europäischer Ebene getroffene Maßnahmen wie dem Übereinkommen von 1995 und 1996 über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten, der Einrichtung von Europol und von „Pro Eurojust“, dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 29. Mai 2000 oder der Einrichtung der Task Force der Polizeichefs betonte der Rat „angesichts der Schwere der jüngsten Ereignisse“ auch die Wichtigkeit neuer Instrumente, um die Verwirklichung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu beschleunigen. Zu diesen neuen Instrumenten zählte der Rat insbesondere das Vorhaben eines Europäischen Haftbefehls sowie die Bemühungen um eine gemeinsame Definition von „Terrorismus“ und eine entsprechende Angleichung der nationalen Strafvorschriften. Für beide Instrumente hatte die Kommission bereits einen Tag zuvor konkrete Vorschläge für zwei Rahmenbeschlüsse vorgelegt, die der Rat als Teil der „ehrgeizigen Bestrebungen des Europäischen Rates, den Bürgern ein *hohes Schutzniveau* in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bieten [...] [Hervorhebungen DST]“ ausdrücklich begrüßte.⁵³⁶

Signifikant für den allgemeinen Bedrohungsdiskurs nach dem 11. September sind die klaren rhetorischen Selbstverpflichtungen der Union zur Erreichung der proklamierten Sicherheits- und Performanzziele in Gestalt konkreter und zum Teil äußerst enger öffentlicher Fristsetzungen. Auf diese Weise wurde erheblicher Handlungsdruck insbesondere auf den Rat in seiner

⁵³⁵ Rat der Europäischen Union, Ratsdokument 12019/01 (Presse 327).

⁵³⁶ Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, KOM(2001) 521 endg., 19.9.2001 sowie Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, KOM(2001) 522 endg., Brüssel, den 19.9.2001. Vgl. auch unten Kap. 4.4.

Funktion als zentrales Entscheidungsorgan ausgeübt. So beschloss der Europäische Rat auf seiner außerordentlichen Sitzung am 21. September einen offiziellen Aktionsplan der Europäischen Union zur Bekämpfung des Terrorismus, in dem unter dem Stichwort der „Intensivierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit“ unter anderem das Ziel einer Einführung des Europäischen Haftbefehls bekräftigt und der Rat entsprechend aufgefordert wurde, „dieses Einvernehmen zu präzisieren und dringend – spätestens aber auf seiner Tagung am 6. und 7. Dezember 2001 – die diesbezüglichen Modalitäten festzulegen“.⁵³⁷ Im Vergleich zu den sonst üblichen langwierigen Verhandlungen im Rat eine extrem kurze Zeitspanne. Neben dem Vorhaben eines Europäischen Haftbefehls und dem Ziel, eine gemeinsame Definition des Begriffs Terrorismus anzunehmen, wurden in dem Aktionsplan zahlreiche weitere konkrete Maßnahmen zur Steigerung der Performanz im Bereich Innere Sicherheit vorgegeben, darunter etwa eine „bessere Zusammenarbeit und ein besserer Informationsaustausch zwischen allen Geheimdiensten der Union“ zur Identifizierung terroristischer Organisationen, eine Verstärkung der Expertise Europol im Bereich der Terrorismusbekämpfung oder Maßnahmen zur Erhöhung der Flugsicherheit. Gleichzeitig verlangte der Europäische Rat vom Rat „Justiz und Inneres“, „so rasch wie möglich das gesamte auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere beschlossene Maßnahmenpaket umzusetzen“.

Es ist zu betonen, dass die hier zum Ausdruck kommende gesteigerte Sicherheits- und Performanzorientierung nach dem Schock der Terroranschläge vom 11. September keineswegs allein für den Europäischen Rat und den Rat zutrifft, sondern ebenfalls für Kommission und Europäisches Parlament zu konstatieren ist. Mit Blick auf das Arbeitsprogramm der Kommission für 2002 heißt es im Bulletin der EU beispielsweise, der 11. September habe für die Union „auf dramatische Weise die Notwendigkeit zu Tage [treten lassen], dem wichtigsten [sic!] Bedürfnis der Bürger entsprechen und ihre Lebensqualität in Frieden und Sicherheit gewährleisten zu können“.⁵³⁸ Dementsprechend erhob die Kommission das Ziel, den Terrorismus zu bekämpfen und „die Sicherheit der europäischen Bürger [zu] verstärken“ zur ersten politischen Priorität für das Jahr 2002.⁵³⁹ Dieser Leitperspektive entsprechend äußerte die Kommission etwa den Wunsch nach einer Ausweitung des Mandats von Europol, wobei zu hoffen sei, „dass die Ereignisse vom 11. September die erforderlichen Entscheidungen vorantreiben werden“.⁵⁴⁰

⁵³⁷ In den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates in Gent am 19. Oktober wurde diese enge Fristsetzung nochmals bestätigt.

⁵³⁸ Vgl. Bulletin der Europäischen Union 12-2001, Arbeitsprogramm der Kommission für 2002, KOM(2001) 620 vom 5. Dezember 2000.

⁵³⁹ KOM(2001) 620, S. 11. In der Strategieplanung der Kommission für 2002 werden dabei zahlreiche Schlüsselaktionen, die von Maßnahmen gegen die Finanzierung des Terrorismus, über die Verstärkung des Schutzes der Außengrenzen bis hin zu Maßnahmen zur Abwehr von „Bioterrorismus“ reichen, aufgelistet.

⁵⁴⁰ So im Fortschrittsanzeiger (Scoreboard) der Kommission für den RFSR (2. Halbjahr 2001). KOM (2001) 628 endg., vom 26.10.2001.

Ganz ähnlich stellte auch das Europäische Parlament unmittelbar nach dem 11. September fest, „dass der Kampf gegen den internationalen Terrorismus eine deutliche Stärkung der einschlägigen Zuständigkeiten der Europäischen Union bedingt“.⁵⁴¹ In seiner Entschließung zur außerordentlichen Sitzung des Europäischen Rates vom 21. September begrute das Parlament ausdrücklich die Initiativen im Bereich Innere Sicherheit und rief die Kommission auf, „weitere Rechtsvorschriften zur Bekampfung des Terrorismus auf den Weg zu bringen [...]“. Auch der Rat wurde „dringend“ aufgefordert, die Rahmenbeschlusse über den Europäischen Haftbefehl, die gemeinsame Definition von Terrorismus sowie den Rahmenbeschluss über gemeinsame Ermittlungsteams „so bald wie möglich“ dem Europäischen Parlament zur Anhörung vorzulegen und danach „unverzüglich“ umzusetzen.⁵⁴²

Es steht außer Frage, dass die Anschläge des 11. September im Sinne eines externen Schocks eine deutliche Katalysatorwirkung entfalteten.⁵⁴³ Nach den Terroranschlägen ging es darum, die Handlungsfähigkeit der Union unter Beweis zu stellen und eine ergebnisinduzierte Legitimitätslücke im Bereich der Inneren Sicherheit zu vermeiden. Unter dem Druck der Ereignisse sowie einer erheblichen Aufmerksamkeit von Öffentlichkeit und Medien wurden zahlreiche ehrgeizige Zielvorgaben und Selbstverpflichtungen formuliert, die auf politikpraktischer Ebene in der Tat mit einer – zumindest phasenweise – deutlichen Beschleunigung der Entscheidungsprozesse korrespondierten.⁵⁴⁴ Dies gilt nicht zuletzt für den Europäischen Haftbefehl, der zudem keineswegs eine direkte und originäre Reaktion der Union auf die Anschläge des 11. September gewesen ist, sondern von der Idee her bereits im Tampere Programm konzeptionell angelegt und seit geraumer Zeit von der Kommission vorbereitet worden war.⁵⁴⁵

⁵⁴¹ Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 21. September 2001 in Brüssel, angenommen am 4. Oktober 2001.

⁵⁴² Ebd. Ähnlich heißt es auch in der Entschließung des EP zu den Fortschritten im Bereich des RFSR im Jahr 2002 (angenommen am 27. März 2003, P5_TA(2003)0126): Das Parlament „erinnert an die Priorität, die dem Kampf gegen den Terrorismus in der Europäischen Union weiterhin zukommt, und fordert deshalb die Mitgliedstaaten auf, mit höchster Dringlichkeit das gesamte zur Bekampfung dieses Verbrechens angenommene rechtliche Instrumentarium umzusetzen und anzuwenden“.

⁵⁴³ So auch unter anderem Monar (2002a: 172 ff.); Anderson/Apap (2002: 6 ff.); Knelangen (2006: 144 ff.); Voigt (2006: 201). Vgl. auch das Prsidiumsdokument des Konvents (CONV 69/02): „Im Rahmen der dritten Säule haben die Attentate vom 11. September unmittelbar zu einer beschleunigten Annahme einiger grundlegender Maßnahmen geführt, wie insbesondere des Europäischen Haftbefehls und des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekampfung. Dieses wichtige Zwischenziel konnte erreicht werden, indem der Europäische Rat, insbesondere durch die Festlegung einer Frist, verstärkten politischen Druck auf die JI-Gremien ausgeübt hat. Mitunter wird festgestellt, dass sich mit diesen Maßnahmen allmählich ein Konzept der europäischen inneren Sicherheit herausbildet, das eine Ergänzung zum einzelstaatlichen Rahmen darstellt.“

⁵⁴⁴ Vgl. Monar (2002a: 172 ff.). Siehe auch die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den im Jahr 2003 erzielten Fortschritten im Bereich des RFSR, vom 11. März 2004. Mit Blick auf die Perspektiven des RFSR stellte das EP hier fest, „dass zwar sehr bemerkenswerte Fortschritte bei der Schaffung einiger Bereiche des RFSR allgemein erreicht wurden, dass aber bei einigen nicht die in Tampere festgesetzten Fristen eingehalten werden konnten und dass andere bereits festgelegte Ziele noch verwirklicht werden müssen; nimmt zur Kenntnis, dass die bedeutendsten Ergebnisse in hohem Maß auf den Druck der öffentlichen Meinung und die Terroranschläge des 11. September 2001 zurückzuführen sind [...]“.

⁵⁴⁵ Vgl. unten Kap. 4.4.

Der 11. September führte lediglich dazu, dass die Kommission ihren Vorschlag sehr zügig und öffentlichkeitswirksam gemeinsam mit dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung präsentierte.⁵⁴⁶

In diskursiver Hinsicht ist hierbei weiterhin zu berücksichtigen, dass – den Annahmen der Versicherunglichungsthese entsprechend – nach dem 11. September einige Maßnahmen (wie der Europäische Haftbefehl oder die Errichtung von Eurojust), die bislang eigentlich nicht primär mit dem Terrorismus-Problem verbunden waren, nun unter der einenden Klammer des „Kampfes gegen den Terrorismus“ zu Schlüsselinstrumenten der Anti-Terror-Politik der Union deklariert wurden. Insbesondere der Europäische Haftbefehl erschien von nun an in der öffentlichen Selbstdarstellung der Union als ein, wenn nicht gar *das* zentrale Mittel im „Kampf gegen den Terrorismus“, was vor dem 11. September schlichtweg nicht der Fall gewesen war.⁵⁴⁷ Dem Projekt wurde folglich mit Blick auf die Terrorismusbedrohung eine neue Priorität zugeschrieben. In den Erklärungen des Europäischen Rates sowohl vom 21. September als auch vom 19. Oktober steht der Europäische Haftbefehl entsprechend immer an erster Stelle der von der Union im „Kampf gegen den Terrorismus“ anzunehmenden Maßnahmen.⁵⁴⁸ In ähnlicher Weise wurde auch die seit Tampere geplante und in Nizza primärrechtlich festgelegte Errichtung von Eurojust unter dem Signum des Kampfes gegen den Terrorismus erheblich beschleunigt. Ohne das Inkrafttreten des Vertrags von Nizza abzuwarten, wurde Eurojust bereits am 28. Februar 2002 durch einen Beschluss des Rates ins Leben gerufen.⁵⁴⁹

4.2.1.2. Sicherheits- und Performanzorientierung im Konvent zur Zukunft Europas – die „Erwartungen der Bürger“ und die Gefahr ergebnisinduzierter Legitimitätslücken im Bereich Innere Sicherheit

Die gesteigerte Sicherheits- und Performanzorientierung nach dem externen Schock des 11. September strahlte auch unmittelbar auf die konkreten Bemühungen um eine grundlegende institutionelle Reform der Union aus, die der Europäische Rat von Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 mit seiner „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“ und der Einberufung eines Konvents zur Zukunft der Europäischen Union offiziell initiiert hatte. „Europas neue Rolle“, die es in einer „globalisierten Welt“ spielen müsse, sei die einer „Macht, die jeder Form von Gewalt, Terror und Fanatismus entschlossen den Kampf ansagt [...]“, heißt es in der Laekener Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Union unter direktem Verweis

⁵⁴⁶ Vgl. die Presseerklärung der Kommission vom 19. September 2001 (IP/01/1284) „Europa braucht gemeinsame Instrumente für eine wirksame Terrorismusbekämpfung“, in der die Kommission ihre Vorschläge für die Rahmenbeschlüsse zum Europäischen Haftbefehl und zur Terrorismusbekämpfung erläutert. Die Kommission gehe hiermit „das Problem an der Wurzel an, auf europäischer Ebene eine echte Zusammenarbeit in Strafsachen einzurichten [...]“.

⁵⁴⁷ Vgl. zu dieser Tendenz des „framings“ auch Knelangen (2006: 145).

⁵⁴⁸ Vgl. Schlussfolgerungen des außerordentlichen Europäischen Rats von Brüssel vom 21. September 2001 sowie Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Gent vom 19. Oktober 2001.

⁵⁴⁹ Vgl. Knelangen (2006: 145).

auf die Anschläge des 11. September. Um den globalen Handlungsauftrag einer solchermaßen beschworenen „Macht“ auch in der Realität erfüllen zu können, bekräftigte der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen mit Blick auf den Bereich Innere Sicherheit „sein Engagement in Bezug auf die politischen Orientierungen und die Ziele, die in Tampere festgelegt wurden“ und hob nochmals die Wichtigkeit des am 21. September beschlossenen Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung und der darin vorgesehenen „konkreten Maßnahmen“ hervor.

Gleichzeitig stellten die Staats- und Regierungschefs in Laeken fest, dass im Bereich Inneres und Justiz „zwar gewisse Fortschritte erzielt wurden, es jedoch neuer Impulse und Leitlinien bedarf, um die in bestimmten Bereichen eingetretenen Verzögerungen aufzuholen“. Vor allem die zögerliche Umsetzung getroffener Beschlüsse durch die Mitgliedstaaten wurde kritisiert und damit auf die Gefahr einer ergebnisinduzierten Legitimitätslücke hingewiesen. Vor dem Hintergrund dieser teilweisen Diskrepanz zwischen proklamierten Zielen und tatsächlichen Ergebnissen sowie angesichts der „Erwartungen des europäischen Bürgers“, der sich „für die Union eine gewichtigere Rolle auf den Gebieten der Justiz und der Sicherheit“ wünsche, stellte der Europäische Rat in seiner Erklärung von Laeken daher auch die für die Arbeit des Konvents zentrale Frage, ob man sich bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen „einem stärker integrierten Konzept“ zuwenden wolle.

Unter diesen Vorzeichen nahm der Konvent Anfang 2002 seine Arbeit auf. Von Beginn an wurde deutlich, welche große Bedeutung dem Bereich Inneres und Justiz in den Beratungen des Konvents beigemessen wurde. Neben einer Plenardebatte am 6. Juni 2002, die eigens diesem Themenbereich gewidmet war, richtete das Präsidium auch eine eigene Arbeitsgruppe zum „Raum, der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ein.⁵⁵⁰ Daneben wurden zahlreiche mündliche und schriftliche Beiträge mit konkreten Reformvorschlägen von Seiten der Delegierten eingereicht. Auf dieser breiten Quellengrundlage werden im Folgenden zunächst die argumentativen Strukturen im Konvent hinsichtlich des Sicherheits- und Performanzleitbildes näher untersucht. In Kap. 4.2.2.3. erfolgt dann eine entsprechende Analyse mit Blick auf das liberal-rechtsstaatliche Leitbild, bei der die Implikationen eines doppelten Legitimitätsstandards deutlich werden.

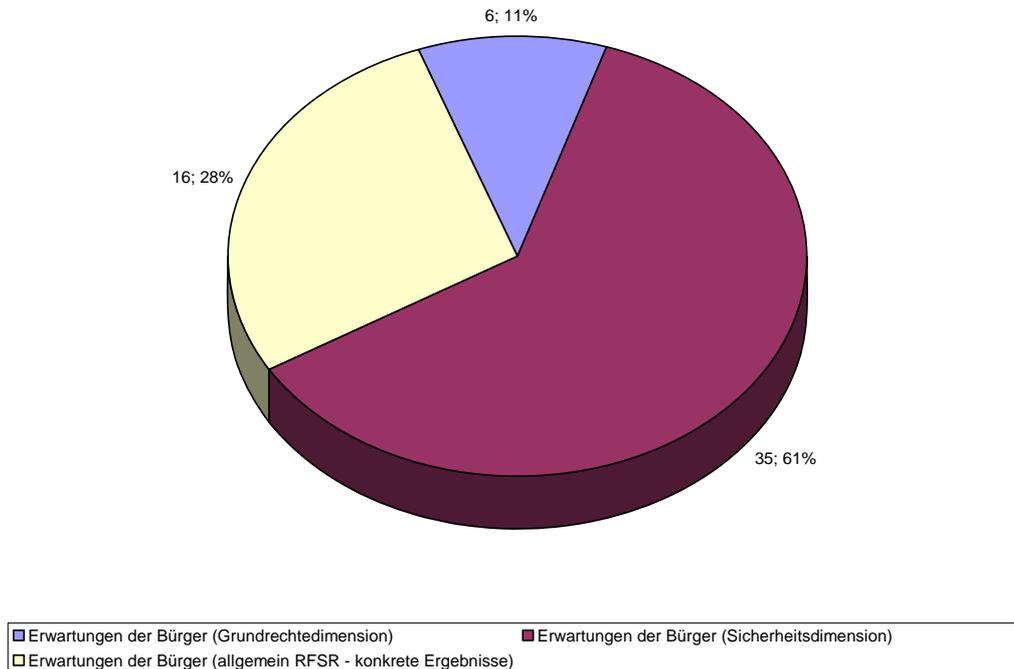
⁵⁵⁰ Arbeitsgruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“. Von wesentlicher Bedeutung ist für die vorliegende Arbeit vor allem der Schlussbericht der Arbeitsgruppe X (CONV 426/02). Weitere Plenardebatten, in denen das Thema Justiz und Inneres ein zentraler Bestandteil war, fanden am 6. Dezember 2002 und am 3. April 2003 statt. Sämtliche Plenarprotokolle sind unter www.europarl.eu.int/europe2004/index_de.htm abrufbar. Die schriftlichen Konventsbeiträge sind zudem über die nach wie vor existierende Website des Konvents unter www.european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE sowie über das Dokumentenregister des Rates abrufbar.

Ausgangspunkt der Analyse ist zunächst die Beobachtung des häufig verwendeten Arguments hinsichtlich der besonderen „Erwartungen der Bürger“ an die EU im Bereich Inneres und Justiz. Bereits in dem einführenden Grundlagendokument des Präsidiums zur Innen- und Justizpolitik (CONV 69/02), das die Arbeit des Konvents und insbesondere die Beratungen der Arbeitsgruppe thematisch strukturierte, wurde allgemein darauf verwiesen, dass dieser Politikbereich schon in den ersten Plenartagungen („Was erwarten Sie von Europa?“ vom 21./22. März 2002 und „Die Aufgaben Europas“ vom 15./16. April 2002) besonders häufig erörtert wurde. Auch in den mündlichen und schriftlichen Beiträgen der Konventsmitglieder, die in der Folgezeit speziell zum Bereich Inneres und Justiz eingebracht wurden, wurde das Argumentationsmuster der „Erwartungen der Bürger“ sehr oft benutzt.⁵⁵¹ Eine quantitative Analyse dieser Beiträge offenbart, welchen *inhaltlichen* Bezugspunkt das Argument dabei in erster Linie hatte – nämlich den Bezugspunkt der Sicherheitsgewährleistung durch konkrete Maßnahmen der Union. In nicht weniger als 61 % der codierten Beiträge war das Argument der „Erwartungen der Bürger“ mit dem öffentlichen Gut der Sicherheit verknüpft, während in nur 11 % der Fälle der Gedanke der „bürgerlichen Freiheiten und Grundrechte“ den Bezugspunkt für dieses Argument bildete.⁵⁵² In 28 % der Fälle bezog sich das Argumentationsmuster generell auf den Bereich Inneres und Justiz – ohne eine weitere inhaltliche Differenzierung.

⁵⁵¹ Die Grundlage für die Analyse bildet ein Textkorpus von 159 mündlichen und schriftlichen Beiträgen (siehe Liste im Quellenverzeichnis, Kap. 6.1.). Codiert wurden dabei ausschließlich alle eigens zum Bereich Inneres und Justiz abgegebenen Grundsatzbeiträge, die einen wesentlichen expliziten oder impliziten Bezug zum eigentlichen Bereich Innere Sicherheit enthielten. Kurze Wortmeldungen, die keine inhaltlichen Grundsatzaussagen zum Bereich Innere Sicherheit enthielten oder lediglich den Charakter von Zwischenrufen hatten, wurden nicht berücksichtigt. Dies gilt auch für die „Working documents“ der Arbeitsgruppe X sowie für solche Beiträge, die lediglich redaktionelle Änderungen von Artikelentwürfen zum Gegenstand hatten.

⁵⁵² Vgl. als eines dieser wenigen Beispiele etwa die Äußerung des deutschen Delegierten Jürgen Meyer (nationaler Parlamentarier) in der Debatte vom 6. Juni 2002 (4-022): „Die europäischen Staatsbürger erwarten – und ich finde, zu Recht –, dass ihre Grundrechte und Grundfreiheiten respektiert werden, und zwar auch von den unvermeidbar immer mächtiger werdenden Organen der EU. Deshalb muss die Europäische Charta der Grundrechte verbindlich werden, und deshalb wird der Europäische Gerichtshof eine zunehmend wichtige Rolle übernehmen.“ Direkt im Anschluss kam Meyer jedoch auch auf die Erwartungen der Bürger im Bereich Sicherheit zu sprechen: „Das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit ist uns jedoch vertraut; die europäischen Staatsbürger erwarten auch Sicherheit, Schutz vor Verbrechen. Das bedeutet für Europa, dass sie geschützt werden wollen vor dem, was man als europäische Straftaten bezeichnen kann, also Verbrechen, die grenzüberschreitend sind und deshalb auch nur grenzüberschreitend effektiv bekämpft werden können.“

Grafik 10: Argumentationsverteilung: „Erwartungen der Bürger“



Quelle: eigene Darstellung.

Auch im Schlussbericht der Arbeitsgruppe war das Argument klar auf die Sicherheitsdimension bezogen. Dabei wurde hier beinahe wörtlich der in den Schlussfolgerungen von Tampere formulierte positive Dienstleistungsauftrag an die Union zur Gewährleistung von Sicherheit wiederholt und – unter konkretem Hinweis auf die neue Bedrohungserfahrung nach dem 11. September – besonders hervorgehoben. Deutlich wird in diesem Zusammenhang, welches enorme Legitimitätsstiftende Potential in einer wirksamen Politikgestaltung durch die EU auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit gesehen wurde:

Die Menschen können mit Recht von der Union erwarten, dass sie etwas gegen die Bedrohung ihrer Freiheit und ihrer Rechte durch Terrorismus und schwere Kriminalität unternimmt. Der Kampf gegen die Kriminalität ist ein Bereich, in dem die Europäische Union sehr konkret beweisen kann, dass sie den Bürgern nützt. [...] In der Öffentlichkeit hat die Besorgnis seit den Ereignissen vom 11. September 2001 und den in jüngster Zeit vom internationalen Terrorismus ausgehenden Bedrohungen erheblich zugenommen.⁵⁵³

Angesichts dieser einführenden diskursiven Beobachtungen zu dem stark „sicherheitslastigen“ Argumentationsmuster der „Erwartungen der Bürger“ verwundert es nicht, dass sich

⁵⁵³ In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere heißt es zum Vergleich: „Die Bürger können von der Union zu Recht erwarten, dass sie der durch schwere Kriminalität bedingten Bedrohung ihrer Freiheit und ihrer gesetzlichen Rechte entgegenwirkt. Dies erfordert gemeinsame Anstrengungen, um unionsweit Kriminalität und kriminelle Organisationen zu verhüten und zu bekämpfen. Es müssen gemeinsam polizeiliche und justizielle Ressourcen bereitgestellt werden, um zu gewährleisten, dass es in der Union keine Verstecke für Straftäter oder die Erträge aus Straftaten gibt.“ „Freiheit“ erscheint in beiden Dokumenten somit als bedrohtes Gut, das ein entsprechendes Handeln der Union im Bereich Innere Sicherheit rechtfertigt.

auch für die Beratungen des Konvents *insgesamt* ein durchaus klarer Sicherheits- und Performanzdiskurs konstatieren lässt. So enthielten 77 % der codierten Beiträge der Konventsmitglieder zur Reformdiskussion im Bereich Inneres- und Justiz starke Argumente zugunsten einer effizienteren und stärkeren Rolle der Union im Bereich Innere Sicherheit bzw. einer Steigerung ihrer diesbezüglichen spezifischen Handlungskapazitäten.⁵⁵⁴ Interessant ist hinsichtlich der akteursspezifischen Verteilung dieser argumentativen Strukturen, dass der Sicherheits- und Performanzdiskurs bei den Vertretern der nationalen Regierungen am stärksten ausgeprägt war. 91 % der codierten Beiträge der Regierungsvertreter wiesen entsprechende Argumente auf, im Vergleich zu ebenfalls hohen 82 % bei den Beiträgen nationaler Parlamentarier und lediglich 55 % bei den Beiträgen von Seiten des Europäischen Parlaments.⁵⁵⁵ Vor allem das deutliche Gefälle zwischen Regierungsvertretern und Vertretern des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Sicherheits- und Performanzorientierung entspricht dabei sowohl den theoretischen Annahmen als auch den diskursiven Langzeitbeobachtungen in Kap. 4.1.1. Wie lassen sich die sicherheits- und performanzorientierten Argumentationsstrukturen im Konvent nun inhaltlich genauer beschreiben?

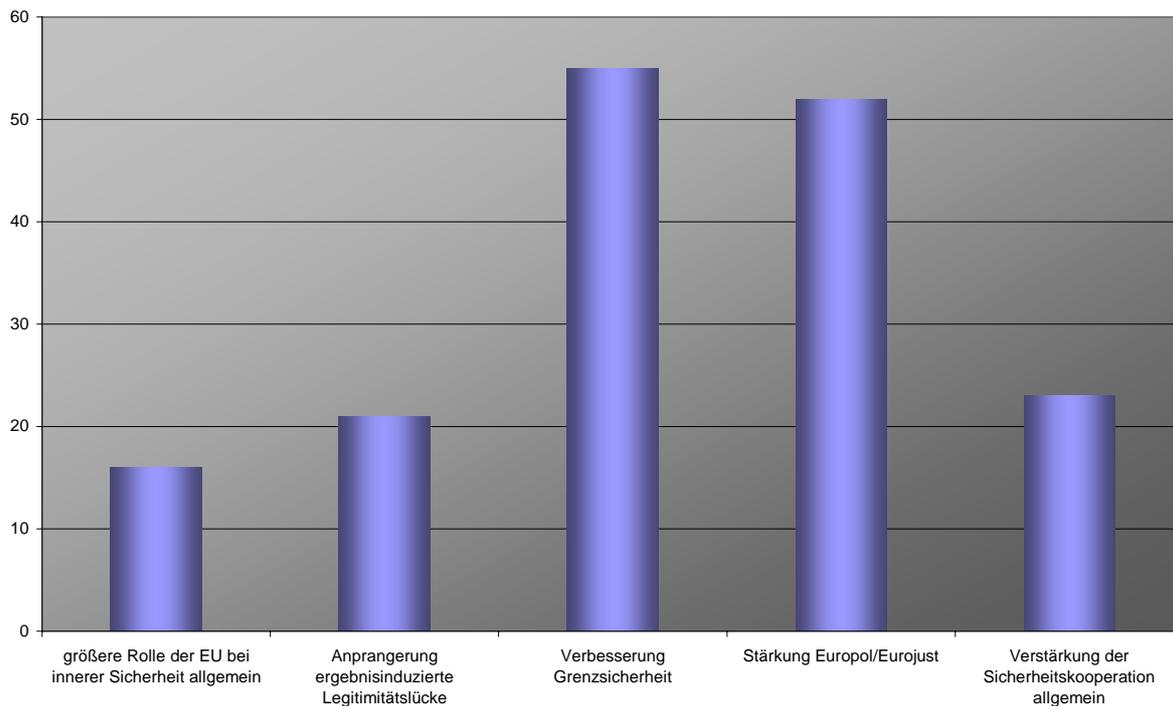
Wie aus der folgenden Grafik hervorgeht bezogen sich die von den Konventsdelegierten vorgebrachten Sicherheits- und Performanzargumente am häufigsten auf einen besseren Schutz der EU-Außengrenzen, eine generelle Verbesserung der Performanz im Bereich Innere Sicherheit durch Elemente einer Vergemeinschaftungsstrategie sowie auf eine Stärkung der Handlungskapazitäten der EU-Strafverfolgungseinrichtungen Europol und Eurojust.⁵⁵⁶

⁵⁵⁴ 123 von 159 codierten Beiträgen enthielten dieses Argumentationsmuster.

⁵⁵⁵ In absoluten Zahlen stellt sich dies folgendermaßen dar: Nationale Regierungen: 42 Sicherheits-/Performanzargumente in 46 Beiträgen; nationale Parlamente: 58 Sicherheits-/Performanzargumente in 71 Beiträgen; EP-Vertreter: 21 Sicherheits-/Performanzargumente in 38 Beiträgen.

⁵⁵⁶ Dargestellt sind hier die absoluten Werte, d.h. die Anzahl der Einzelcodierungen für die jeweiligen inhaltlichen Bezugspunkte innerhalb der codierten Sicherheits-/Performanzargumente.

Grafik 11: Inhaltliche Bezugspunkt bei Sicherheits- und Performanzargumenten (absolut)



Quelle: eigene Darstellung

Neben diesen quantitativ besonders stark ausgeprägten Bezugspunkten gab es weiterhin recht zahlreiche Forderungen nach einer effizienteren operativen Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten und der Union⁵⁵⁷ sowie generelle, nicht näher spezifizierte Plädoyers für eine allgemein größere Rolle der Union im Bereich der Inneren Sicherheit. Schließlich wurde im Rahmen des Sicherheits- und Performanzdiskurses durchaus häufig eine bestehende ergebnisinduzierte Legitimitätslücke im Sinne einer erheblichen Diskrepanz zwischen selbst gesetzten Zielen und tatsächlicher Performanz explizit beklagt. Das folgende Statement des schwedischen Delegierten Sören Lekberg (Gruppe: nationale Parlamentarier) ist exemplarisch für dieses generelle Argumentationsmuster einer sicherheits- und performanzbezogenen capability-expectations gap:

The shortcomings of cross-border police co-operation and co-operation in criminal matters in the European Union have become apparent in the years following the entry into force of the Amsterdam Treaty. It is now evident that there is often a discrepancy between the political will that is being expressed, inter alia at the level of Heads of State and Government, and the concrete results that are being achieved [...]. These deficiencies contrast against the fact that our citizens have given high priority to the efforts of the European Union to combat cross-border crime and that they want to see concrete results.⁵⁵⁸

⁵⁵⁷ Die Kategorien „Stärkung Europol/Eurojust“ und „Verstärkung der Sicherheitskooperation allgemein“ kamen meist in direkter Verbindung vor, so dass man diese beiden Kategorien auch zu einer einzigen Kategorie zusammenfassen könnte.

⁵⁵⁸ (CONV 376/02). Vgl. ähnlich markant etwa die Ausführungen des für deutsche Bundesregierung entsandten Delegierten Peter Glotz in der Debatte am 6. Juni 2002 (4-027): „Ich unterstütze auch das, was zum Thema Eu-

Diese Hinweise auf eine ergebnisinduzierte Legitimitätslücke im Bereich Innere Sicherheit waren in der Regel mit konkreten Reformvorschlägen verbunden. Anhand des Schlussberichts der Arbeitsgruppe, der die Mehrheitsmeinung der Delegierten insgesamt durchaus treffend widerspiegelt, lässt sich das Spektrum dieser Vorschläge stellvertretend gut nachvollziehen und kurz skizzieren.⁵⁵⁹ Die quantitative Analyse in der obigen Grafik wird auf diese Weise inhaltlich konkretisiert. Hilfreich ist dabei die von der Arbeitsgruppe in ihrem Schlussbericht selbst als „goldene Regel“ angeführte Unterscheidung zwischen operativer Zusammenarbeit und legislativen Aufgaben im Bereich Innere Sicherheit.

Was die operativen Strukturen anbelangt, herrschte unter den Mitgliedern der Gruppe „weit gehendes Einvernehmen darüber, dass die operative Zusammenarbeit derzeit nicht effizient, transparent und zuverlässig genug ist“.⁵⁶⁰ Dies gelte sowohl im Bereich der Strafverfolgung als auch mit Blick auf die „effiziente Überwachung der Außengrenzen“, die eine „neue große Herausforderung für die operative Zusammenarbeit“ darstelle: In diesem Bereich, so der Schlussbericht, „erwarten die Bürger erhebliche Fortschritte; Verbesserungen in diesem Bereich würden das Ansehen der Union bei den Bürgern unmittelbar und deutlich verbessern“.⁵⁶¹ Besonders eklatante Effizienzdefizite wurden in Bezug auf Europol ausgemacht, beispielsweise in Gestalt der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Europol tatsächlich umfassend Informationen zur Verfügung zu stellen oder in Form inflexibler und bürokratischer Verfahrensregeln.⁵⁶²

Zur Steigerung der Effizienz im Bereich der operativen Zusammenarbeit schlug die Arbeitsgruppe daher neben der Einführung einer Vertragsgrundlage für ein integriertes Außengrenzschutzsystem nach den Vorgaben des Europäischen Rats von Sevilla (2002) insbesondere eine neu formulierte Vertragsvorgabe für Europol vor, „die dem Gesetzgeber einen größeren Spielraum für die Ausdehnung der Aufgaben und Zuständigkeiten von Europol einräumt“.⁵⁶³ Gleiches forderte die Arbeitsgruppe auch für die Einrichtung Eurojust, zusammen mit der Zielsetzung, „Eurojust mit mehr operativen Befugnissen auszustatten“. Was die Frage echter exeku-

ropol gesagt worden ist. Das betrifft einerseits, Frau Kollegin Kaufmann, die demokratische Kontrolle, aber es betrifft andererseits auch die Wirksamkeit. Wenn wir so weiter machen, also Behörden mit 200 bis 300 Leuten schaffen, die dann aber verhungern, weil sie von den Nationalstaaten, von den Diensten und von den nationalen Behörden nicht die notwendigen Informationen erhalten, dann machen wir uns lächerlich, dann ist das ein Prozess nach Franz Kafka! Das darf nicht sein, weil wir dann die ganze Europäische Union bei den Bürgern der Europäischen Union lächerlich machen würden. Aus diesem Grund ist es ganz wichtig, dass wir zu Fortschritten kommen.“ Andere Beispiele: Santer (6.6.2002 – 4-023); Duff (6.6.2002 – 4-035); Haenel (6.6.2002 – 4-037); Arabadjiev (6.6.2002 – 4-047); Lenarcic (6.6.2002 – 4-064); Demetriou (6.6.2002 – 4-069); Hololei (3.4.2003 – 4-140); Meyer (CONV 447/02); Cushnahan (CONV 150/02).

⁵⁵⁹ Vgl. zum Folgenden den Schlussbericht der Arbeitsgruppe X (CONV 426/02).

⁵⁶⁰ CONV (426/02), 15.

⁵⁶¹ Ebd.: 16.

⁵⁶² Vgl. die Kurzniederschrift über die Sitzung der Arbeitsgruppe X vom 25. September 2002 (CONV 313/02).

⁵⁶³ Die besonders häufige Bezugnahme auf das Thema eines zu verbessernden Außengrenzschutzes hing im Übrigen eng mit der Perspektive der Erweiterung der Union zusammen. Zahlreiche Beiträge wiesen auf diesen Zusammenhang hin.

tiver Eingriffsbefugnisse insbesondere für Europol betrifft, trafen im Konvent besonders deutlich intergouvernementale und supranational-föderale Leitvorstellungen aufeinander. Obwohl sich viele Delegierte für echte exekutive Befugnisse aussprachen und dabei auch wieder Schlagworte wie die eines europäischen FBI fielen, waren die konkreten Reformen im späteren VVE in diesem Punkt doch deutlich zurückhaltender.⁵⁶⁴

Im Zusammenhang mit Eurojust wurde im Schlussbericht der Arbeitsgruppe zudem die im Konvent äußerst kontrovers diskutierte Perspektive einer Europäischen Staatsanwaltschaft zum Schutz der finanziellen Interessen der Union oder auch zur Verfolgung anderer schwerer grenzüberschreitender Straftaten eröffnet.⁵⁶⁵ Die konkrete Idee über die Einrichtung einer solchen Europäischen Staatsanwaltschaft hatte die Kommission bereits in ihrem im Dezember 2001 vorgelegten Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ausgearbeitet, in dem ausdrücklich auch die Perspektive eines gemeinsamen, europäischen „Ermittlungs- und Strafverfolgungsraums“ diskutiert wurde.⁵⁶⁶

Schließlich nahm die Arbeitsgruppe die breiten Forderungen der Delegierten nach einer generellen Verbesserung der operativen Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden zum Anlass, „im Rat eine effizientere Struktur für die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit auf Ebene hochrangiger Fachleute“ in Gestalt eines neuen Ausschusses vorzuschlagen.⁵⁶⁷

Mit Blick auf eine Effizienzsteigerung im *legislativen* Bereich der Inneren Sicherheit plädierte die Arbeitsgruppe wie auch die breite Mehrheit der Konventsdelegierten neben einer Reform der Rechtsakte durch eine Angleichung der bisherigen schwerfälligen intergouvernementalen

⁵⁶⁴ Vgl. unten Kap. 4.2.1.3. Besonders prominent war der gemeinsame Vorschlag des deutschen und des französischen Außenministers. Fischer und de Villepin plädierten dafür, „Europol die Befugnis zu verleihen, Ermittlungen durchzuführen. Dieses Ziel, Ermittlungen durchzuführen und damit zu einem europäischen Strafverfolgungsorgan zu werden, ist parallel zur fortschreitenden Entwicklung von Eurojust und langfristig der europäischen Staatsanwaltschaft zu verfolgen. Europol soll so zu einem europäischen Strafverfolgungsorgan werden“. (CONV 435/02). Der Leiter der Föderalen Polizei Belgiens, Patrick Zanders, plädierte in einer Anhörung in der Arbeitsgruppe X in langfristiger Perspektive für die Schaffung eines „Europäischen FBI“. Vgl. Kurzniederschrift über die Sitzung am 25. September 2002 (CONV 313/02: 3). Voraussetzung dafür sei aber eine bessere Kontrolle durch EuGH und das Europäische Parlament. Vgl. insofern beispielsweise auch die Position Jürgen Meyers (CONV 447/02: 6).

⁵⁶⁵ „Relativ viele Gruppenmitglieder“, so der Bericht, waren „für eine eingehendere Prüfung des Vorschlags, die Befugnisse von Eurojust – mittel-/langfristig – so auszuweiten, dass Eurojust (bei Straftaten, die gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtet sind, oder bei anderen schweren Straftaten) Klage vor einem einzelstaatlichen Gericht erheben kann“ (CONV 426/02: 20).

⁵⁶⁶ Vgl. Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM(2001) 715, vom 11.12. 2001.

⁵⁶⁷ Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe (CONV 426/02: 16) heißt es dazu: „Hierzu könnten verschiedene bereits bestehende Gruppen verschmolzen und die ständige Aufgabe des Ausschusses „Artikel 36“ im neuen Vertrag neu definiert werden; dieser Ausschuss sollte künftig weniger an der Rechtsetzungsarbeit des Rates mitwirken, sondern sich vielmehr darauf konzentrieren, die operative Zusammenarbeit zu koordinieren. Auch sollte eingehender geprüft werden, wie die Task Force der Polizeichefs am besten in diese Arbeit eingebunden werden könnte. Eine solche reformierte Struktur [ein solcher Ausschuss] im Rat könnte die technische Aufgabe übernehmen, das gesamte Spektrum der operativen Maßnahmen in den Bereichen Polizei und Sicherheit (u.a. polizeiliche Zusammenarbeit, Erkundungsmissionen, Förderung der Zusammenarbeit zwischen Europol und Eurojust, gegenseitige Bewertung, Zivilschutz) zu koordinieren und zu überwachen.“

Instrumente der Dritten Säule an die verbindlicheren Rechtsinstrumente der Ersten Säule vor allem für eine möglichst breite Abschaffung des bisherigen Einstimmigkeitszwangs zugunsten qualifizierter Mehrheitsabstimmungen im Rat. Bereits in dem erläuternden Mandat des Präsidiums für die Arbeitsgruppe X war darauf hingewiesen worden, „dass die bestehenden Rechtsakte und Verfahren, insbesondere jene im Rahmen der Dritten Säule, im Lichte der ehrgeizigen politischen Ziele, die seit der Tagung des Europäischen Rates (Tampere) und den Ereignissen vom 11. September 2001 verfolgt werden, nicht mehr angemessen sind“.⁵⁶⁸ Was etwa die legislativen Möglichkeiten einer Steigerung der „Effizienz von Europol und Eurojust“ betrifft, betonte die Arbeitsgruppe die Notwendigkeit, dass „Beschlüsse hierüber grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit und im Wege des Mitentscheidungsverfahrens angenommen werden können [...]“.⁵⁶⁹

Dass im Rahmen solcher Performanzargumente zumeist nicht nur die Ausweitung von Möglichkeiten der qualifizierten Mehrheit im Rat, sondern – wie in diesem Beispiel – gleichzeitig auch das Mitentscheidungsverfahren gefordert wurde, ist ein wichtiger Aspekt, der in Kap. 4.2.2.3. nochmals aufgegriffen und eingehend diskutiert werden wird.

Mit dem Verweis auf die „Besonderheiten des Bereichs Polizei und Strafrecht“, stellte die Arbeitsgruppe jedoch ebenfalls klar, dass das mehrheitliche Plädoyer für eine Abschaffung der Säulenstruktur zugunsten eines einheitlichen rechtlichen Rahmens nicht „zwangsläufig“ eine vollständige Vergemeinschaftung der bisherigen Dritten Säule implizieren müsse.⁵⁷⁰ Insofern zielten die vorgebrachten Performanzargumente auch keineswegs immer auf eine uneingeschränkte Vergemeinschaftung, sondern beinhalteten oftmals auch nur einzelne Elemente einer Vergemeinschaftungsstrategie. Bei solchen entweder auf eine vollständige oder partielle Vergemeinschaftung ausgerichteten Performanzargumenten wurde zudem regelmäßig auf das Kriterium interner Kohärenz Bezug genommen, indem die Forderung nach einer Abschaffung oder Reform der „anormalen“ Dritten Säule unter Hinweis auf die bereits bestehenden „effizienteren“ Mechanismen der Ersten Säule gerechtfertigt wurde.⁵⁷¹ Die Forderung

⁵⁶⁸ Vgl. CONV 69/02 S. 6, 7: Hinsichtlich der Rechtsakte wurde besondere Kritik an dem schwerfälligen Instrument des Übereinkommens geübt. Vgl. zur „Notwendigkeit“ einer Reform der Rechtsakte im Bereich der Dritten Säule den Schlussbericht der Arbeitsgruppe X (CONV 426/02: 7): „Hierdurch ließen sich insbesondere die gravierenden rechtlichen Probleme beseitigen, die eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens von Europol so beschwerlich machen. Wenn der Rat in der Lage wäre, das Europol-Übereinkommen in eine Verordnung umzuwandeln, könnte er diesen Text leichter an die geänderten Umstände anpassen und darin geeignete Beschlussfassungsverfahren für die Verwaltung von Europol festlegen.“

⁵⁶⁹ Auch mit Blick auf die justizielle Zusammenarbeit stellte die Gruppe dieselbe Forderung: „Die Mitglieder der Gruppe sind sich weitgehend einig, dass Beschlüsse betreffend die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nicht länger ausschließlich einstimmig gefasst werden dürfen, wenn die Union nach der Erweiterung ihre Fähigkeit, die Bürger gegen schwere grenzüberschreitende Kriminalität zu schützen, erhalten und ausbauen soll. Aus ihrer Sicht müssen daher große Anstrengungen unternommen werden, um die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und das Mitentscheidungsverfahren, das im neuen Verfassungsvertrag zum Regelverfahren der Rechtsetzung werden sollte, auszudehnen.“ (CONV 426/02: 13).

⁵⁷⁰ Vgl. ebd.: 3.

⁵⁷¹ Argumente interner Kohärenz sind daher durchaus auch im Rahmen von Effizienzargumentationen von Bedeutung. Vgl. z.B. die Beiträge von Kavan (6.6.2002 – 4-015); Kutsikova (6.6.2002 – 4-026); Teufel (6.12.2002

nach effizienteren Verfahren erstreckte sich dabei zudem keineswegs nur auf den Bereich der Entscheidungsproduktion, sondern auch auf die Frage einer Verbesserung der Entscheidungs-umsetzung.⁵⁷² Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe drückte sich letzteres sowohl in dem Vor-schlag eines besonderen „peer review“ Verfahrens zur gegenseitigen Bewertung der Umset-zung getroffener Entscheidungen durch die Mitgliedstaaten als auch in der ebenfalls geforder-ten generellen Einführung des Vertragsverletzungsverfahrens im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen aus.⁵⁷³

4.2.1.3. Der VVE – konkrete Reformen zur Steigerung der Handlungskapazitäten im Bereich Innere Sicherheit

Wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich wird, sprach aus den sicherheits- und performanzorientierten argumentativen Strukturen im Konvent und den diesbezüglichen kon-kreten Reformvorschlägen die klare Einsicht in eine bestehende ergebnisinduzierte Legitimi-tätslücke im Bereich Innere Sicherheit. Nicht zuletzt angesichts der einschneidenden Erfah-rung des 11. September wurde der Widerspruch zwischen den in den Jahren zuvor beständig selbst formulierten Erwartungen und Zielen, mit denen im Grunde seit Anfang der 90er Jahre schrittweise das Leitbild einer Union als effizienter Sicherheitsproduzent konstruiert worden war, und der tatsächlichen, oftmals defizitären Handlungsfähigkeit der Union klar wahrge-nommen und thematisiert. Das stark sicherheitsorientierte Argumentationsmuster hinsichtlich der Erwartungen der Bürger belegt dabei, welch großes legitimitätsstiftendes Potential die Konventsdelegierten in dem Bereich der Inneren Sicherheit sahen. Ein Fortbestehen oder gar eine Vergrößerung der identifizierten capability-expectations gap wurde daher allgemein als untragbar für die Glaubwürdigkeit der Union betrachtet. Die oben skizzierten Argumente zur Schließung dieser ergebnisinduzierten Legitimitätslücke haben sich vor diesem Hintergrund weitestgehend in den Artikeln des Verfassungsentwurfs des Konvents niedergeschlagen. Auch die nachfolgende Regierungskonferenz, in deren Rahmen am 29. Oktober 2004 der Ver-fassungsvertrag (VVE) unterzeichnet wurde, hat die diesbezüglichen zentralen Reformen des Konvents größtenteils ohne wesentliche Modifikationen beibehalten.⁵⁷⁴

– 5-046). Dazu zählte auch die Forderung der Arbeitsgruppe X, dass in der polizeilichen und justiziellen Zu-sammenarbeit in Strafsachen nicht mehr jeder einzelne Mitgliedstaat über ein eigenes Initiativrecht verfügen dürfe. Stattdessen plädierte die Arbeitsgruppe dafür, dass neben dem Vorschlagsrecht der Kommission nur noch eine Gruppe von einem Viertel der Mitgliedstaaten Initiativen einbringen können sollte, um auf diese Weise die Gefahr unausgewogener, nur den partikularen Interessen einzelner Mitgliedstaaten dienender Vorschläge zu reduzieren. (CONV 426/02: 15 f.).

⁵⁷² Vgl. etwa Meyer (6.6.2002 – 4-022): „Deshalb sollten wir, wie von vielen gefordert, die dritte Säule verge-meinschaften. Die Auffassung, intergouvernementale Verfahren seien effektiver, ist unter anderem dadurch widerlegt, dass es mehr als zehn Jahre gedauert hat, bis die Europokonvention ausgearbeitet und ratifiziert wur-de.“

⁵⁷³ Vgl. CONV 426/02: 21.

⁵⁷⁴ Siehe zu den Reformen des Konvents im Bereich Inneres und Justiz auch ausführlich Kainer (2005); Monar (2003b); Hagedorn (2003); Wagner (2002; 2006a; 2006c); Walker (2004). Da die meisten Neuerungen des Kon-

So sah der VVE die – zumindest formale – Abschaffung der bisherigen Säulenstruktur durch die Zusammenfassung der Bestimmungen zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in einem einzigen Vertragskapitel mit einheitlichen, verbindlichen Rechtsinstrumenten vor.⁵⁷⁵ Ebenso wurden so zentrale Neuerungen wie eine Vertragsgrundlage für ein integriertes Außengrenzschutzsystem (Art. III-265 Abs. 1 c VVE), einen neuen horizontalen Koordinierungsausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit (Art. III-261 VVE), einen Mechanismus zur gegenseitigen Bewertung (Art. III-260 VVE) oder auch die Möglichkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft zum Schutz der finanziellen Interessen der Union (Art. III-274 VVE) festgeschrieben. Die Vertragsgrundlagen für Europol (Art. III-276 VVE) und Eurojust (Art. III-273 VVE) wurden im Hinblick auf eine flexiblere und zeitnahe Anpassung bzw. Ausweitung der Kompetenzen und Tätigkeitsfelder der beiden Einrichtungen neu gestaltet, ohne jedoch eine Übertragung echter Exekutivbefugnisse im Sinne supranational-föderaler Leitvorstellungen vorzusehen.⁵⁷⁶ Und auch in der Frage des Initiativrechts spiegelte sich der Vorschlag der Arbeitsgruppe, nach dem neben der Kommission künftig nur noch ein Viertel aller Mitgliedstaaten einen Legislativvorschlag einbringen können sollte, im VVE wider (Art. III-264 VVE).

Aus Performanzgesichtspunkten am bedeutsamsten waren jedoch zweifellos der „enorme Durchbruch des Mehrheitsprinzips“⁵⁷⁷ sowie die im VVE geplante Einführung des Vertragsverletzungsverfahrens für den gesamten Bereich des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Gemessen an der bisherigen *generellen* Einstimmigkeitsregel vor allem in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sahen insgesamt sieben Artikel für nicht weniger als 16 verschiedene Entscheidungsmaterien in diesem Bereich nun das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit qualifizierten Mehrheitsentscheidungen des Rates und der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments vor – darunter so wichtige Komplexe wie die Weiterentwicklung von Europol und Eurojust oder Harmonisierungsmaßnahmen im Straf- und Strafprozessrecht.⁵⁷⁸ Für lediglich fünf Rechtsmaterien sollte dagegen auch weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip gelten.⁵⁷⁹ Mit Blick auf die erhebliche Ausdehnung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist jedoch festzuhalten, dass die Regierungskonferenz insbesondere auf Druck Großbritanniens in den VVE (anders als dies im ursprünglichen Konventsentwurf

vents auch im späteren Lissabonner Vertrag übernommen wurden (vgl. unten Kap. 4.2.1.6. und Kap. 4.2.2.4.), wird an dieser Stelle nur kurz resümiert, welche zentralen Reformen der VVE im Hinblick auf eine Steigerung der Performanz im Bereich Innere Sicherheit enthielt. Im Zusammenhang mit den entsprechenden Abschnitten des Lissabonner Vertrags werden diese Punkte nochmals aufgegriffen.

⁵⁷⁵ Die neuen einheitlichen Rechtsinstrumente sollten „Europäische Gesetze“ (als Ersatz für die bisherige Verordnung), Europäische Rahmengesetze (als Ersatz für die bisherige Richtlinie) und Europäische Beschlüsse (als Ersatz für die bisherigen Beschlüsse/Entscheidungen) heißen.

⁵⁷⁶ Vgl. Monar (2003b: 542 f.) sowie unten Kap. 4.2.1.6.

⁵⁷⁷ Ebd.: 545.

⁵⁷⁸ Vgl. ebd.: 545.

⁵⁷⁹ Art. III-270 Abs. 2 d, Art. III-271 Abs. 2, Art. III-274 Abs. 1 und 4 (Europäische Staatsanwaltschaft), Art. III-275 Abs. 3, Art. III-277. Vgl. auch unten Kap. 4.2.1.6.

vorgesehen war) noch eine besondere „Notbremse“ für Teile der strafjustiziellen Zusammenarbeit einfügte. Mit dieser „Emergency-Brake“ sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren bei der Festlegung von Mindestvorschriften im Straf- und Strafprozessrecht unterbrechen und zur einstimmigen Beschlussfassung an den Europäischen Rat überweisen zu können, sofern ein Gesetzgebungsentwurf nach Auffassung eines Staates „grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung betreffen würde“.⁵⁸⁰

Sieht man von der Einfügung dieser komplexen Verfahrensmodalität ab, die eindeutig als Souveränitätsreflex gegenüber einer aus mitgliedstaatlicher Perspektive allzu weit reichenden Einführung von Mehrheitsabstimmungen in Kernbereichen des nationalen Strafrechts zu verstehen ist,⁵⁸¹ kann aber insgesamt nicht geleugnet werden, dass durch die generelle Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in Verbindung mit der Möglichkeit der Anstrengung eines Vertragsverletzungsverfahrens sowohl eine klare Perspektive zugunsten einer effizienteren Entscheidungs*produktion* als auch einer wirksameren Entscheidungs*umsetzung* im Bereich der Inneren Sicherheit eröffnet wurde. Man muss daher sagen, dass der VVE mit Blick auf das seit Jahren kontinuierlich bekräftigte Sicherheits- und Performanzleitbild durchaus einen echten Meilenstein darstellte, da sich mit diesem Dokument im Grunde erstmals eine realistische Chance abzeichnete, die in den Jahren zuvor kontinuierlich erzeugte und erweiterte Erwartungshaltung auch in der politischen Praxis – zumindest in erheblich besserem Maße – erfüllen zu können.

Angesichts der in ihm eröffneten zentralen Reformperspektiven fungierte der VVE als wichtiger argumentativer Orientierungspunkt für die folgende Zeit – und dies durchaus auch nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden bis hin zum Vertrag von Lissabon (Kap. 4.2.1.6.). Nicht zuletzt die externen Schocks von Madrid und London, die zu einer nochmaligen deutlichen Steigerung der Sicherheits- und Performanzorientierung führten (dazu das folgende Kapitel), haben dabei die besondere Bedeutung der Reformen des VVE als Möglichkeit für eine wirklich handlungsfähigere Union im Bereich der Inneren Sicherheit zusätzlich unterstrichen. Wie hat sich das sicherheits- und performanzorientierte Leitbild unter dem Eindruck dieser erneuten externen Schocks bis zum Vertrag von Lissabon konkret entwickelt?

⁵⁸⁰ Vgl. Art. III-270 Abs. 3, 4 und Art. III-271 Abs. 3, 4 VV. De facto wurde damit den Mitgliedstaaten wieder eine Vetomöglichkeit in diesen sensiblen Materien zugesprochen. Vgl. auch unten Kap. 4.2.1.6.

⁵⁸¹ Monar (2003b: 546) stellt in diesem Zusammenhang die kritische Frage, ob der durch die breite Einführung des Mehrheitsprinzips „erwartete Gewinn an Entscheidungsfähigkeit das mögliche Hinwegsetzen über im Einzelfall doch legitime Einwände einzelner Mitgliedstaaten aufgrund wesentlicher Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsordnungen oder fundamentaler Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit bestimmter Maßnahmen auf EU-Ebene rechtfertigt“. Gerade im polizeilichen und strafjustiziellen Bereich könnten „Mehrheitsentscheidungen für ‚minorisierte‘ Staaten im weitesten Sinne des Wortes sehr hohe ‚Anpassungskosten‘ nach sich ziehen [...]“.

4.2.1.4. Die Anschläge vom 11. März 2004 und 7. Juli 2005 als weitere externe Schocks und Impulsgeber für mehr Sicherheit und Handlungsfähigkeit

Was zunächst eine grundsätzliche diskursive Ebene anbelangt, so zeigten sich im Kontext der Terroranschläge von Madrid und London mit Blick auf das Leitbild der Union als performanzorientierter Sicherheitsproduzent erwartungsgemäß ähnliche Argumentationsmuster wie bereits nach den Anschlägen vom 11. September. Im Haager Programm heißt es beispielsweise prägnant und in der bereits bekannten Rhetorik institutioneller Eigenresonanz:

Die Sicherheit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten ist dringlicher denn je, insbesondere in Anbetracht der Terroranschläge, die am 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten und am 11. März 2004 in Madrid verübt wurden. Die Bürger Europas erwarten zu Recht von der Europäischen Union, dass sie im Hinblick auf die grenzüberschreitenden Probleme wie illegale Einwanderung, Menschenhandel und -schmuggel, Terrorismus sowie organisierte Kriminalität und deren Verhütung gemeinsam und noch wirksamer vorgeht [...].⁵⁸²

Ähnlich thematisierte auch die Kommission in ihren Strategischen Zielen 2005 bis 2009, angenommen am 26. Januar 2005, die besondere Wichtigkeit des Sicherheitsziels, wobei sie mit Blick auf die Aufgaben der europäischen Institutionen interessanterweise einen expliziten Zusammenhang zwischen Sicherheitsgewährleistung für die Bürger („Schutz von Leben und Eigentum“, „persönliche Sicherheit“) und Legitimation öffentlicher Gewalt herstellte und diesen originär *staatlichen* Begründungszusammenhang ganz ausdrücklich auf die Europäische Union und ihre Institutionen übertrug. Die Perspektive des Verfassungsvertrags für eine erhöhte Performanz im Bereich Innere Sicherheit wird in diesem Dokument ebenfalls aufgegriffen:

Die europäischen Institutionen müssen sich mit den Risiken auseinandersetzen, denen die Bürger im Alltag ausgesetzt sind. Der Schutz von Leben und Eigentum der Bürger gehört zu den Kernaufgaben, die der öffentlichen Gewalt und der öffentlichen Politik ihre Legitimation verleihen. Freiheit kann nur in einem Rahmen gesetzlich garantierter Sicherheit genossen werden. Die Bürger erwarten mit Recht, dass die Bedrohung ihrer Gesundheit und Sicherheit ebenfalls auf europäischer Ebene bekämpft wird. Die Verfassung wird die Handlungsfähigkeit der Union stärken. Doch bereits jetzt kann viel getan werden. Zunächst einmal muss Sicherheit persönliche Sicherheit der europäischen Bürger trotz Kriminalität und Terrorismus bedeuten.⁵⁸³

Die Selbstverpflichtungen zu effizientem und effektivem Handeln im Bereich der Inneren Sicherheit wurden schließlich auch nach den Terroranschlägen von London erneuert, indem etwa der Rat in seiner Erklärung vom 13. Juli 2005 bekräftigte, er sei „– wie auch nach den Terroranschlägen von Madrid im vergangenen Jahr – in Solidarität geeint und fest entschlossen, nicht zuzulassen, dass die Terroristen ihre Ziele erreichen [...]“. Die „unmittelbare Priorität“ bestehe darin, „auf dem vorhandenen soliden EU-Rahmen für die Verfolgung und Ermitt-

⁵⁸² Einleitung, Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Anlage I, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 4./5. November 2004.

⁵⁸³ Strategische Ziele 2005-2009. Europa 2010: Eine Partnerschaft zur Erneuerung Europas. Wohlstand, Solidarität, Sicherheit, Mitteilung des Präsidenten in Absprache mit Vizepräsidentin Wallström, KOM (2005)12 endg., vom 26.1.2005.

lung von Terroristen über Grenzen hinweg aufzubauen, um Terrorplanungen zu vereiteln, die Tätigkeit von Unterstützernetzen zu unterbinden, Terrorismusfinanzierung zu stoppen und die Terroristen vor Gericht zu bringen“.⁵⁸⁴

Aus diesem Zitat wird zudem ein weiterer Aspekt ersichtlich, auf den im Rahmen des Anti-Terror-Diskurses bereits seit dem 11. September verstärkt verwiesen worden war und der auch nach den Anschlägen von Madrid und London immer wieder als wichtiges Diskurselement auftauchte: der Gedanke der Solidarität.⁵⁸⁵ „Terrorismus wird nur durch Solidarität und kollektives Handeln besiegt“ heißt es etwa in der Erklärung des Europäischen Rates zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25. März 2004. Entsprechend feierlich bekräftigten die Staats- und Regierungschefs in diesem Zusammenhang in einer gesondert verabschiedeten „Erklärung zur Solidarität gegen Terrorismus“ die Gültigkeit der bereits im Verfassungsvertrag vorgesehenen Solidaritätsklausel (Art. I-43 VVE).⁵⁸⁶ Und auch im Haager Programm wird in diesem Sinne der Grundsatz formuliert, dass „die Mitgliedstaaten bei der Gewährleistung der nationalen Sicherheit auch der Sicherheit der Union insgesamt uneingeschränkt Rechnung zu tragen haben“.⁵⁸⁷ Gleich mehrfach ist hier von der „Sicherheit der Union“ im Sinne eines Kollektivzieles, zu dem jeder Mitgliedstaat seinen solidarischen Beitrag zu leisten hat, die Rede. Der Terrorismus, so der Europäische Rat, könne folglich nur dann erfolgreich bekämpft werden, „wenn die Mitgliedstaaten ihre Tätigkeiten nicht auf die Aufrechterhaltung der eigenen Sicherheit beschränken, sondern auch auf die Sicherheit der Union insgesamt abstellen“.⁵⁸⁸ Dieses Ziel setze unter anderem voraus, „dass die Mitgliedstaaten die Befugnisse ihrer Nachrichten- und Sicherheitsdienste nicht nur zur Abwehr von Bedrohungen der eigenen Sicherheit, sondern gegebenenfalls auch zum Schutz der inneren Sicherheit der anderen Mitgliedstaaten nutzen“.⁵⁸⁹ Ähnliche Äußerungen lassen sich in den analysierten Texten sehr häufig und regelmäßig finden.

Bewertet man diese zahlreichen Verweise auf den Solidaritätsgrundsatz im Kontext des Anti-Terror-Diskurses vor dem theoretischen Hintergrund dieser Arbeit, so erscheint die EU deutlich als eine durch die gemeinsame Bedrohungserfahrung zusammengeschweißte Sicherheits-

⁵⁸⁴ Ratsdokument 11158/05.

⁵⁸⁵ Vgl. etwa die Schlussfolgerungen/Erklärungen des Europäischen Rates vom 21. September 2001, 19. Oktober 2001, 14./15. Dezember 2001, 19./20. Juni 2003, 24. März 2004, 4./5. November 2004, 16./17. Dezember 2004, 15./16. Juni 2006, 21./22. Juni 2007. Die Betonung des Solidaritätsgrundsatzes ist freilich kein neues Argumentationsmuster. Verglichen mit der bisherigen argumentativen Entwicklung des EU-Politikfelds Innere Sicherheit hat sich der Verweis auf die Notwendigkeit solidarischen Verhaltens jedoch nach den Erfahrungen der Terroranschläge deutlich intensiviert.

⁵⁸⁶ Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, Anlage I (Ratsdokument 7906/04).

⁵⁸⁷ Haager Programm, Einleitung. Die finanzielle Komponente des Solidaritätskonzepts wird dabei insbesondere im Zusammenhang mit der Sicherung der Außengrenzen betont. Im Haager Programm – um nur ein Beispiel herauszugreifen – wird z.B. mit Blick auf die schrittweise Verwirklichung eines integrierten Außengrenzschutzes und eine Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen darauf hingewiesen, „dass Solidarität und eine ausgewogene Teilung der Verantwortung - einschließlich der finanziellen Auswirkungen - zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich sind“.

⁵⁸⁸ Ebd.: unter Punkt 2.2. „Terrorismus“.

⁵⁸⁹ Ebd.

gemeinschaft, die nur gemeinsam effizient gegen den Terrorismus vorgehen und für ihre Bürger Sicherheit gewährleisten kann. Der Solidaritätsgedanke verweist hier insofern auf den Gedanken kommunitärer Legitimität im Sinne einer durch Bedrohungsmomente angestoßenen Konstruktion eines Gemeinschaftssinnes. In Kap. 4.2.2.1. wird jedoch deutlich werden, inwiefern dieser Aspekt noch eine über den reinen Gedanken der effizienten „Sicherheitsproduktion“ hinausgehende Dimension besitzt.

Jenseits dieser allgemeinen diskursiven Beobachtungen zeigten sich im Kontext der externen Schocks von Madrid und London noch andere spezifischere argumentative Entwicklungen. Zwei Aspekte sind hier besonders wichtig: Wie aus den obigen diskursiven Langzeitanalysen (insbesondere Grafik 3 und 9) deutlich hervorgeht, ist nach den Anschlägen von Madrid und London eine nochmalige deutliche inhaltliche (policy-spezifische) Intensivierung der Sicherheits- und Performanzorientierung im Vergleich zu der Situation unmittelbar nach dem 11. September zu konstatieren. Neben zahlreichen neuen Initiativen und Instrumenten, auf die hier im Einzelnen nicht detailliert eingegangen werden kann und soll,⁵⁹⁰ ist dabei vor allem der starke argumentative Fokus auf eine Verbesserung der operativen Zusammenarbeit in Gestalt eines effizienteren Informations- und Datenaustausches zwischen den Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden sowie die effizientere Nutzung der bereits bestehenden Datensysteme der Union (vgl. Grafik 3) frappierend. Dadurch erfuh das bisherige Leitbild der EU als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent eine gewisse Weiterentwicklung, wie unten noch genauer deutlich werden wird.

Kennzeichnend für diese Phase seit den Madrider Anschlägen ist weiterhin, dass sich die Wahrnehmung einer ergebnisinduzierten Legitimitätslücke parallel zur weiteren argumentativen Intensivierung und Konkretisierung des Sicherheits- und Performanzleitbildes nach den Anschlägen ebenfalls verstärkt hat. Mit den Reformen des VVE war zwar durchaus die Perspektive einer handlungsfähigeren Union im Bereich Innere Sicherheit eröffnet worden, doch angesichts der Tatsache, dass die institutionellen und prozeduralen Reformen bislang nur auf dem Papier bestanden und nicht in Kraft traten, änderte sich auch an den strukturellen Bedingungen des Politikfeldes vorerst nichts.

Legitimitätslücken und inhaltliche Intensivierung des Sicherheits- und Performanzleitbildes

Nach der Phase des Aktionismus unmittelbar nach dem externen Schock des 11. September 2001 hatte sich die Union seit Mitte 2002 eher auf die „Konsolidierung des Beschlossenen“⁵⁹¹

⁵⁹⁰ Siehe dazu etwa die Analysen von Keohane (2005); Knelangen (2006; 2008); Bendiek (2006). Einen guten Überblick über die Charakteristika und Entwicklungen des EU-Ansatzes der Terrorismusbekämpfung gibt zudem Monar (2007).

⁵⁹¹ Knelangen (2006: 150).

konzentriert.⁵⁹² Es galt, die angenommenen Maßnahmen des ambitionierten Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung von 2001 zu implementieren, wobei allerdings ganz erhebliche Probleme und Unzulänglichkeiten etwa beim Europäischen Haftbefehl oder beim Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung zu konstatieren waren.⁵⁹³ Nachdem der Konvent und die nachfolgende Regierungskonferenz mit dem Verfassungsvertrag die Perspektive einer echten Performanzsteigerung im Bereich Innere Sicherheit eröffnet hatten, riefen erst wieder die Anschläge von Madrid die freilich immer noch unverändert bestehende *capability-expectations gap* deutlich zurück ins Bewusstsein.

In direkter Reaktion auf die Madrider Terroranschläge rief der Europäische Rat in seiner „Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus“ vom 25. März 2004 mit Blick auf diese ergebnisinduzierte Legitimitätslücke Kommission und Rat daher zu einer umfassenden Überarbeitung des Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus von 2001 auf und sprach die Defizite der bisherigen Bemühungen sehr konkret an.⁵⁹⁴ So betonten die Staats- und Regierungschefs, dass der „Terrorismus nur dann wirksam bekämpft werden [kann], wenn die Mitgliedstaaten die vom Rat angenommenen Maßnahmen tatsächlich und umfassend durchführen“.⁵⁹⁵ Diese Ermahnungen zu einer zügigen und vollständigen Umsetzung dieser Maßnahmen wurden wiederum mit konkreten Fristen verbunden.⁵⁹⁶

Auch die Kommission wies im Juni 2004 in ihrer Mitteilung über die Bilanz zum Tampere-Programm und die Perspektiven zur Weiterentwicklung des „Raums der Freiheit, der Sicher-

⁵⁹² Dies schlug sich zum Teil auch im offiziellen Diskurs nieder. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates fand die Innen- und Justizpolitik in dieser Zeit kaum Erwähnung.

⁵⁹³ Vgl. Knelangen (2006: 151): Zum Zeitpunkt der Anschläge von Madrid hatten lediglich 11 Mitgliedstaaten den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung und nur 10 Mitgliedstaaten den Europäischen Haftbefehl ratifiziert.

⁵⁹⁴ Vgl. Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus (Ratsdokument 7906/04: 3ff.).

⁵⁹⁵ Vgl. zu der nun nochmals verstärkt wahrgenommenen *capability-expectations gap* nach den Anschlägen vom 11. März 2004 auch die mahnenden Worte des EP in den Erwägungsgründen D, E und F des Berichts über die im Jahr 2004 erzielten Fortschritte im Bereich Inneres und Justiz (P6_TA(2005)0227): „D. in Kenntnis der Tatsache, dass es auch im Europäischen Rat allmählich zu einer festgefahrenen Situation gekommen ist, da dieser im Laufe des Jahres 2004 dreimal Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Beschlüsse der Union, insbesondere im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und insbesondere bei der Bekämpfung des Terrorismus und der internationalen Kriminalität einräumen musste, E. besorgt über die Tatsache, dass bis heute und trotz wiederholter Aufforderung neun der alten und sechs der neuen Mitgliedstaaten das Übereinkommen vom 29. Mai 2000 über Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union noch ratifizieren müssen, und dass elf Länder das Protokoll vom 27. November 2003 zum Europol-Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben, F. besorgt über die Verzögerungen und die von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erwähnten Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Europäischen Haftbefehls, sowie über die Zurückhaltung bei den Initiativen im Bereich der Prozesskostenhilfe oder der Mediation in Zivilsachen, die einige ausschließlich auf grenzüberschreitende Fälle beschränken möchten, und in Erwägung der Tatsache, dass all diese Aspekte den Mangel an Vertrauen zeigen, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten kennzeichnet, [...]“.

⁵⁹⁶ Beispielsweise sollten der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl, der Rahmenbeschluss über gemeinsame Ermittlungsgruppen, der Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung, der Rahmenbeschluss über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten, der Beschluss über die Errichtung von Eurojust, der Beschluss über die Anwendung besonderer Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus allesamt „bis spätestens im Juni 2004 wirksam werden“ (Ratsdokument 7906/04, Punkt 5a).

heit und des Rechts“ auf die nach wie vor bestehenden erheblichen Defizite insbesondere bei den Beschlussfassungsverfahren und der Umsetzungskontrolle hin. So hätten „sich den hoch gesteckten Zielen Hindernisse institutioneller Art in den Weg gestellt, zu denen mitunter fehlender politischer Wille hinzugekommen“ sei.⁵⁹⁷ Vor diesem Hintergrund begrüßte die Kommission nochmals ausdrücklich die Perspektive, dass die neuen „Rahmenbedingungen, d.h. die von der Regierungskonferenz in Aussicht genommenen institutionellen Fortschritte im Bereich Justiz und Inneres, namentlich der Übergang zur qualifizierten Mehrheit in der erweiterten Union [...] einen rascheren Abschluss der Arbeiten ermöglichen [werden]“.⁵⁹⁸

Die vom Europäischen Rat nach den Madrider Anschlägen formulierten neuen Zielsetzungen zur Intensivierung und Steigerung der Handlungskapazitäten der EU im Bereich Innere Sicherheit spiegelten sich daraufhin in entsprechenden konkreten Vorschlägen und neuen rhetorischen Selbstverpflichtungen sowohl in dem im Juni 2004 angenommenen überarbeiteten Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des Terrorismus als auch im zeitgleich formulierten und am 5. November 2004 vom Europäischen Rat angenommenen Haager Programm wider. Die strategischen Ziele des Haager Programms wiederum wurden im Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms nochmals konkretisiert.⁵⁹⁹

Aus all diesen Schlüsseldokumenten spricht insgesamt eine sehr starke Orientierung an einem ergebnisinduzierten Legitimitätsstandard und das Ziel einer weiteren Performanzsteigerung im Bereich Innere Sicherheit – trotz der nach wie vor bestehenden institutionellen Hindernisse. Dieses Ziel einer Steigerung der Handlungsfähigkeit kommt zum einen beispielsweise in der erheblichen Zunahme der Anzahl der vorgeschlagenen Instrumente in den verschiedenen

⁵⁹⁷ KOM (2004)401 endg., vom 2.6.2004, S. 5.

⁵⁹⁸ Ebd. Weiterhin unterstrich die Kommission (S. 6): „In der erweiterten Europäischen Union wird es von großer Bedeutung sein, dass der Verfassungsvertrag endgültig angenommen wird und rasch in Kraft tritt, damit den wichtigsten Erwartungen entsprochen werden kann.“ In der Tat – so formulierte die Kommission ein Jahr später in ihrer Mitteilung „Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (KOM (2005)184 endg.) – konnte der Rat „angesichts des politischen Rückenwindes durch den Europäischen Rat vom 22. Dezember 2004“ einen Beschluss erlassen, „wonach über alle Maßnahmen des Titels IV mit Ausnahme der legalen Zuwanderung ab 1. Januar 2005 im Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird. Dies ist das erste Ergebnis, das dem Haager Programm zuzuschreiben ist. Die stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments erhöht nicht nur die demokratische Legitimität. Die Aufgabe des Einstimmigkeitserfordernisses dürfte gleichzeitig bewirken, dass ein größerer Teil der Arbeiten zum Abschluss gebracht werden kann. Im Ratsbeschluss vom 22. Dezember 2004 sind allerdings entgegen Artikel 67 EG-Vertrag keine Bestimmungen über die Zuständigkeit des Gerichtshofs enthalten. Die Kommission hält an ihrer Auffassung fest, dass in diesem Bereich, der so stark auf die Rechte des Einzelnen einwirkt, ein größerer Rechtsschutz durch den Gerichtshof geboten ist“. Und mit Blick auf den Bereich Polizei und Strafjustiz forderte die Kommission entsprechend unter Verweis auf den VVE: „Darüber hinaus müssen die Beschlussfassungsmechanismen in diesem Bereich durch verstärkten Rückgriff auf die qualifizierte Mehrheit vereinfacht werden. Diese ist, mit einem Vorbehalt bezüglich der Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit, im Entwurf des Verfassungsvertrags vorgesehen.“

⁵⁹⁹ Vgl. Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, angenommen von Kommission und Rat am 2./3. Juni 2005 (Ratsdokument 9778/2/05).

Updates zum Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung der EU zum Ausdruck.⁶⁰⁰ Zum anderen stellt insbesondere das Haager Programm auch in seiner offiziellen Rhetorik ganz gezielt die angesichts der konkreten Herausforderungen für erforderlich gehaltene „pragmatische“, auf konkrete Ergebnisse zielende Herangehensweise der Union in den Vordergrund. Statt weit reichende Visionen – etwa im Sinne einer möglichen Finalität der europäischen Politik Innerer Sicherheit – zu entwerfen, versteht sich das Haager Programm wörtlich als „eine Antwort auf die bestehende Herausforderung und auf die Erwartungen unserer Bürger. Es beruht auf einem pragmatischen Ansatz und baut auf der laufenden Arbeit aus dem Tampere-Programm, auf den geltenden Aktionsplänen und auf einer Bewertung der Maßnahmen der ersten Generation auf“.⁶⁰¹

Im Rahmen dieses argumentativen Fokus’ auf „mehr Handlungsfähigkeit“ zeigte sich nach den Anschlägen von Madrid und London eine klare inhaltliche Intensivierung des Sicherheits- und Performanzleitbildes. Zum einen wurde, der bisherigen Argumentationslinie entsprechend, eine weitere deutliche Vertiefung der operativen, praktischen Zusammenarbeit ange mahnt. So hatte der Europäische Rat bereits in seiner Erklärung vom 25. März 2004 die Verbesserung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden unter „wirksamster“ Nutzung der Einrichtungen Europol und Eurojust, einer Stärkung der „Kapazitäten von Europol“ auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung, einem verbesserten Schutz der Außengrenzen der Union oder einer „effizienteren nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit“⁶⁰² gefordert; Zielvorgaben, die im überarbeiteten Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung, im Haager Programm und dem Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms in zahlreichen Einzelvorschlägen konkretisiert wurden.⁶⁰³ Zudem beschlossen die Staats- und Regierungschefs nach den Anschlägen von Madrid als besondere institutionelle Neuerung die Einrichtung des Amtes eines Koordinators für die Terrorismusbekämpfung, um die Aktivitäten des Rates auf diesem Feld zu effektivieren.⁶⁰⁴ In diesen Kontext gehört auch die an den

⁶⁰⁰ Vgl. Monar (2007: 273 f.).

⁶⁰¹ Haager Programm, II.1. Allgemeine Grundsätze.

⁶⁰² Ratsdokument 7906/04, S. 7.

⁶⁰³ Vgl. Überarbeiteter Aktionsplan der Europäischen Union zur Bekämpfung des Terrorismus, angenommen vom Europäischen Rat von Brüssel am 17./18. Juni 2004 (Ratsdokument 10670/04) sowie den Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms. Vgl. auch Knelangen (2006: 151).

⁶⁰⁴ Vgl. Keohane (2005: 19). Als ersten Inhaber dieses neuen Amtes beriefen die Mitgliedstaaten den ehemaligen niederländischen Innenminister Gijs de Vries. Im März 2007 legte die Vries das Amt aus vornehmlich familiären Gründen jedoch bereits wieder nieder. Die letztlich geringen Kompetenzen seines Amtes dürften aber zu seiner Entscheidung beigetragen haben. Wiederholt hat de Vries während seiner Amtszeit die häufig ineffizienten Strukturen im Bereich Innere Sicherheit auf europäischer Ebene beklagt. Vgl. dazu beispielsweise den Bericht an den Europäischen Rat (Ratsdokument 15704/05), in dem unter anderem die mangelnde Informationsübermittlung an Europol durch die Mitgliedstaaten deutlich kritisiert wird. (Sämtliche Berichte des Anti-Terrorismuskordinators sind abrufbar unter www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1198&lang=en, letzter Zugriff 10.3.2009) Kurz vor seinem Ausscheiden aus dem Amt wies de Vries zudem sehr deutlich auch auf die notwendige Beachtung von Recht und Gesetz bei der Terrorismusbekämpfung hin, wobei seine scharfe Kritik vor allem auf die Praktiken der USA in Guantanamo sowie auf die geheimen CIA-Flüge in Europa abstell-

Rat gerichtete Aufforderung, im Sinne der Vorgaben des VVE neue Ausschusstrukturen im Rat zu errichten.

Gleichzeitig formulierte der Europäische Rat neue „Strategische Ziele“ für die Bekämpfung des Terrorismus, in denen zum Teil tatsächlich durchaus neue inhaltliche Schwerpunkte gesetzt wurden. Dazu zählt nicht zuletzt ein stärkerer Fokus auf präventive Maßnahmen.⁶⁰⁵ Während im legislativen und operativen Bereich nach dem 11. September ein eher repressiver Ansatz verfolgt worden war, wurden nun verstärkt Maßnahmen auch zur Vorbeugung des Terrorismus etwa durch „Untersuchung der Faktoren, die der Unterstützung und dem Anwachsen terroristischer Kreise Vorschub leisten“, ins Auge gefasst.⁶⁰⁶ Im November 2005 verabschiedete der Rat in diesem Zusammenhang eigens eine „Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus“.⁶⁰⁷

Ebenfalls neue Schwerpunkte wurden nach Madrid und London in dem Schutz „kritischer Infrastrukturen“ (Flughäfen, Seehäfen, Luftverkehr etc.) sowie einer Verbesserung der Fähigkeiten von Union und Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Folgen eines Terroranschlags identifiziert.⁶⁰⁸ In der „Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung“ vom Dezember 2005, die seither das zentrale Strategiepapier der Union in diesem Bereich darstellt, wurden diese neuen Schwerpunkte zu einem integrierten Gesamtansatz zusammengefügt, der nunmehr auf den vier Säulen – „Prävention“, „Schutz“, „Verfolgung“ und „Reaktion“ – basiert.⁶⁰⁹

4.2.1.5. *Effizientere Datensysteme, Datensammlung und die Leitidee eines gemeinsamen Raums des Informationsaustauschs im Bereich Innere Sicherheit*

Abgesehen von diesen skizzierten Trends ist im Hinblick auf die konzeptionelle (Weiter-)Entwicklung des Leitbildes der Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent jedoch, wie oben angedeutet, insbesondere ein Aspekt von hervorgehobener Bedeu-

te. Vgl. Le Monde vom 17. Februar 2007 „La lutte antiterroriste doit être menée dans le respect des lois“. Als Nachfolger de Vries' ernannte EU-Generalsekretär Solana am 19. September den Belgier Gilles de Kerchove. Der EU-Anti-Terrorismuskoodinator übt seine Tätigkeit im Rahmen des Ratssekretariats aus und soll nach den Worten der Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 25. März 2004 (Ratsdokument 7906/04) die Arbeiten des Rates zur Terrorismusbekämpfung koordinieren und „unter gebührender Berücksichtigung der Befugnisse der Kommission“ alle der Union zur Verfügung stehenden Instrumente im Auge behalten, „damit er dem Rat regelmäßig Bericht erstatten und ein wirksames Vorgehen aufgrund von Ratsbeschlüssen gewährleisten kann“. Vgl. auch Knelangen (2006: 157).

⁶⁰⁵ Vgl. Monar (2007: 273 ff.).

⁶⁰⁶ Vgl. Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus (Ratsdokument 7906/04), Punkt 7 „Leitlinien der EU für einen gemeinsamen Ansatz der Terrorismusbekämpfung“. Der Aspekt einer besonderen Konzentration auf präventive Maßnahmen, um dem „Anwachsen terroristischer Kreise“ besser zu begegnen, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sich in Madrid und London das Phänomen des „home grown terrorism“ deutlich gezeigt hatte. Vgl. dazu Monar (2007: 275).

⁶⁰⁷ Ratsdokument 14781/1/05.

⁶⁰⁸ Vgl. etwa Haager Programm, Punkt 2.4. oder Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel (15./16. Juni 2006), Punkt 14.

⁶⁰⁹ Ratsdokument 14469/4/05 REV 4. Vgl. eingehend zu diesem Ansatz Monar (2007: 273 ff.).

tung, der sowohl die präventive als auch die repressive Dimension des Politikfelds Innere Sicherheit betrifft: Gemeint ist die speziell seit den Madrider Terroranschlägen zu konstatierende erhebliche Verdichtung der Argumentationsstrukturen zugunsten einer Verbesserung des Austauschs, der Sammlung und der Verarbeitung von „strafverfolgungsrelevanten“ Daten. Die Idee, durch die Nutzung neuer bzw. verbesserter technischer Möglichkeiten der Datensammlung und Datenanalyse einen Mehrwert für die Innere Sicherheit zu erzielen, zieht sich in verstärkter Form wie ein roter Faden durch die seit den Anschlägen von Madrid verabschiedeten zentralen Strategie- und Aktionsprogramme. Freilich ist das Ziel eines verbesserten Datenaustauschs auch schon nach den Anschlägen des 11. September 2001 ein prominentes Thema gewesen.⁶¹⁰ Bemerkenswert ist hier nicht zuletzt die sehr bedeutsame *externe* Dimension dieses Aspekts, denkt man etwa an die zwei Abkommen, die zwischen Europol und den USA eigens zum Austausch strategischer und personenbezogener Daten Ende 2001 bzw. Ende 2002 geschlossen wurden.⁶¹¹ Hinzu kommt, dass nach dem 11. September von Seiten der USA weit reichende Forderungen an die EU zur Übermittlung so genannter PNR-Daten (Passenger Name Records) europäischer Fluggesellschaften gestellt wurden.⁶¹²

Davon abgesehen ist jedoch insbesondere seit den Anschlägen von Madrid ein nochmals verstärkter Fokus auf die technische Verbesserung und Ausweitung der Informationsübermittlung und Datennutzung *innerhalb* der Union zu verzeichnen. Schon in seiner Erklärung vom 25. März 2004 zum Kampf gegen den Terrorismus betonte der Europäische Rat die Notwendigkeit einer deutlichen Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden sowie das Ziel einer „Erhöhung der Wirksamkeit“ bestehender und künftiger europäischer Informationssysteme (insbesondere VIS, Eurodac und SIS II) durch Nutzung möglicher „Synergieeffekte“, um auf diese Weise einen maßgeblichen Beitrag zur „Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“ zu leisten.⁶¹³ Auch in dem vom Europäischen Rat formulierten Ziel, bis Juni 2005 einen Vorschlag zur Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch

⁶¹⁰ Vgl. etwa die Schlussfolgerungen des außerordentlichen Europäischen Rates vom 21. September 2001, in denen als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September ein verbesserter Informationsaustausch unter allen Geheimdiensten der Mitgliedstaaten gefordert wird (Punkt 2).

⁶¹¹ Abkommen vom 6. Dezember 2001 zum Austausch strategischer Daten (abrufbar unter www.europol.eu.int/legal/agreements/Agreements/16268-2.pdf) sowie Abkommen vom 20. Dezember 2002 zum Austausch personenbezogener Daten (abrufbar unter www.europol.eu.int/legal/agreements/Agreements/16268-1.pdf). Vgl. auch Monar (2007: 274) sowie zur EU-USA-Kooperation im Bereich Terrorismusbekämpfung beispielsweise Mitsilegas (2003); Rees (2006).

⁶¹² Seit Ende 2007 arbeitet die EU zudem an einer eigenen PNR-Regelung. Die Kommission hat dazu am 17. November einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates vorgelegt (KOM (2007)654), der seither im Rat durch mehrere „Lesungen“ gegangen ist und vom Europäischen Parlament, dem Europäischen Datenschutzbeauftragten sowie der EU-Grundrechteagentur unter liberal-rechtsstaatlichen Gesichtspunkten stark kritisiert worden ist. Vgl. dazu etwa die gute Dokumentation von Statewatch unter www.statewatch.org/eu-pnrobservatory.htm.

⁶¹³ Die Kommission wurde in diesem Zusammenhang zudem aufgefordert, „Vorschläge betreffend den Austausch personenbezogener Informationen (DNA, Fingerabdrücke, Visa-Daten) für die Zwecke der Terrorismusbekämpfung vorzulegen. Diese Vorschläge der Kommission sollten auch Bestimmungen beinhalten, die den nationalen Strafverfolgungsbehörden den Zugang zu den EU-Systemen ermöglichen“ (Ratsdokument 7906/04).

Telekommunikationsanbieter (Vorratsdatenspeicherung) anzunehmen, spiegelt sich der Gedanke eines durch vorwiegend technische Maßnahmen zu erzielenden Sicherheitsgewinns wider.⁶¹⁴

Im Haager Programm, das von vielen Beobachtern als besonders sicherheitsfokussiert bewertet und kritisiert wurde, ist der Ansatz des effizienten Datenaustauschs und gegenseitigen Datenzugriffs mit am stärksten ausgeprägt.⁶¹⁵ Das Ziel einer „Verbesserung des Informationsaustauschs“ steht entsprechend an erster Stelle der unter dem Kapitel „Stärkung der Sicherheit“ aufgeführten Maßnahmen. In diesem Zusammenhang äußerte der Europäische Rat zudem die Überzeugung, „dass ein innovatives Konzept für den grenzüberschreitenden Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen erforderlich ist. Der bloße Umstand, dass Informationen Grenzen überschreiten, sollte nicht länger von Bedeutung sein“.⁶¹⁶ Dieses „innovative Konzept“ wird gemäß Haager Programm in dem so genannten Grundsatz der Verfügbarkeit gesehen, dem die souveränitätsschonende Idee der gegenseitigen Anerkennung (vgl. oben Kap. 4.1.3.3.) zugrunde liegt.⁶¹⁷ Demnach sollen bei einer Anfrage eines Mitgliedstaates an einen anderen Mitgliedstaat nach strafverfolgungsrelevanten Informationen die in dem anfragenden Mitgliedstaat geltenden Vorschriften und Bedingungen des Informationszugangs gelten, so dass die normalerweise üblichen Prüfungsmechanismen des Rechtshilfeverkehrs entfallen.⁶¹⁸ Mit diesem Mechanismus wird die aus dem Binnenmarktkonzept stammende Idee der gegenseitigen Anerkennung zur Realisierung des „freien Datenverkehrs“ auf den Bereich der Inneren Sicherheit übertragen. Zielperspektive ist folglich ein gemeinsamer unionsweiter „Raum des Informationsaustauschs“ zur besseren Gewährleistung der Inneren Sicherheit sowohl der einzelnen Mitgliedstaaten als auch der Inneren Sicherheit der Union insgesamt. Markante, ständig wiederkehrende Schlagworte bei der proklamierten Perspektive eines solchen gemeinsamen Raums des Informationsaustauschs sind, wie schon mit Blick auf die Erklärung des Europäischen Rates vom 24. März 2004 konstatiert, Begriffe wie „Synergieeffekte“, „Vernetzung“ oder die „Interoperabilität“ der verschiedenen europäischen Datenbanken und Informationssysteme.⁶¹⁹ Im Haager Programm herrscht in weiten Teilen ein solcher technischer Diskurs vor: Ein effizienter, reibungsloser Datenaustausch über die Grenzen hinweg und eine zunehmend *vernetzte* Datennutzung zwischen den verschiedenen nationalen und europäischen Strafverfolgungs- und Sicherheitseinrichtungen werden nachdrücklich und mit großer Regelmäßigkeit als ein Schlüsselinstrument im Kampf gegen den Terrorismus präsen-

⁶¹⁴ Vgl. ebd., Punkt 5. a) „Gesetzgeberische Maßnahmen“.

⁶¹⁵ Vgl. zu einer besonders kritischen Bewertung des Haager Programms etwa Bigo (2006).

⁶¹⁶ Haager Programm, Punkt 2.2.1.

⁶¹⁷ Vgl. ausführlich Böse (2007).

⁶¹⁸ Vgl. auch Knelangen (2006: 155).

⁶¹⁹ Haager Programm, Punkt 1.7.2. sowie Punkt 2.2.1.

tiert. „Was die Methoden für den Informationsaustausch anbelangt“, so heißt es beispielsweise im Haager Programm,

sollten die neuen Technologien in vollem Umfang genutzt werden; die Methoden müssen an jede Art von Informationen angepasst sein, gegebenenfalls durch gegenseitigen Zugriff auf nationale Datenbanken oder deren Interoperabilität, oder direkten (Online-)Zugang, auch für Europol, zu den bestehenden zentralen Datenbanken der EU, wie beispielsweise SIS.⁶²⁰

Diese technik- und sicherheitsorientierten Argumentationsmuster greifen dabei, der theoretisch erwarteten expansiven Logik eines Versicherunglichungsprozesses entsprechend, auch auf politische Bereiche über, die normalerweise kein bzw. nur am Rande ein Problem Innerer Sicherheit darstellen.⁶²¹ Im Haager Programm ist dies mit Blick auf die Einwanderungspolitik recht deutlich nachzuvollziehen. Unter dem Stichwort „Biometrie und Informationssysteme“ wird gefordert, dass die „Steuerung von Wanderungsbewegungen, einschließlich der illegalen Einwanderung [...] durch ineinander greifende Sicherheitsmaßnahmen verstärkt werden [sollte]“. Unter diesen Maßnahmen, die laut Haager Programm auch „für die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität, insbesondere des Terrorismus von Bedeutung sind“, wird dabei vor allem ein einheitliches Vorgehen der EU „in Bezug auf biometrische Identifikatoren oder Daten“ verstanden. Die Kommission wird daher aufgefordert,

auf der Grundlage einer im Jahr 2005 zu veröffentlichenden Mitteilung der Kommission über die Interoperabilität zwischen dem Schengener Informationssystem (SIS II), dem Visa-Informationssystem (VIS) und Eurodac zu prüfen, wie Effizienz und Interoperabilität der EU-Informationssysteme bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung optimiert und die Grenzkontrollen sowie die Steuerung dieser Systeme verbessert werden können [...].⁶²²

Kennzeichnend ist in diesem Zusammenhang der „Interoperabilität“ und „Vernetzung“ weiterhin, dass die verschiedenen IT-Systeme durch die neuen Herausforderungen des Anti-Terror-Kampfes im Vergleich zu ihrer *ursprünglichen* Konzeption und Intention modifiziert werden. Balzacq arbeitet beispielsweise heraus, dass sich das SIS von einem rein unterstützenden Instrument zur Realisierung der Personenfreizügigkeit mehr und mehr zu einem „investigativen“ Instrument gewandelt hat, indem die Sammlung von Daten im Rahmen des SIS auf neue Arten von Daten erweitert worden ist und auch anderen Einrichtung, deren Aufgabe nicht im Zusammenhang mit dem Schutz der Grenzen steht, Zugriff auf das SIS gewährt wird (wie z.B. Europol und Eurojust).⁶²³ Ähnliches gilt für die Eurodac-Datenbank oder auch das Visa-Informationssystem (VIS).⁶²⁴

⁶²⁰ Haager Programm, Punkt 2.2.1.

⁶²¹ Vgl. Balzacq (2008: 88 f.).

⁶²² Haager Programm, Punkt 1.7.2.

⁶²³ Nicht zu vergessen ist in diesem Kontext auch die externe Dimension des Datenaustausches und der Datensammlung etwa in Gestalt der nach dem 11. September 2001 abgeschlossenen Europol-USA-Abkommen (vgl.

Neben dieser expansiven Logik des Informationsaustauschs und der Sammlung von Daten entspricht den Annahmen der Securitization-Perspektive besonders der gewissermaßen depolitischierende Charakter des betont technikorientierten Diskurses. In ihrer am 24. November 2005 angenommenen Mitteilung „über die Verbesserung der Effizienz der europäischen Datenbanken im Bereich Justiz und Inneres und die Steigerung ihrer Interoperabilität sowie der Synergien zwischen ihnen“ kommt dies sehr klar zum Ausdruck, indem die Kommission den Gehalt der Begriffe „Interoperabilität“, „Vernetzung“ und „Synergie“ erläutert. Demnach sei Interoperabilität in erster Linie „ein technischer und kein rechtlicher oder politischer Begriff“, Vernetzung „ein allgemeiner Ausdruck für die Verbindung von Geräten mit dem Ziel der Datenübertragung“, während Synergie „technische, wirtschaftliche und organisatorische Komponenten“ umfasse. Mit diesen betont „technikorientierten“ Argumentationsmustern wird zumindest unterschwellig der Eindruck erweckt, dass der Aspekt der Effizienzsteigerung im Bereich des Datenaustauschs keine primär politische oder rechtliche Frage darstelle.⁶²⁵

Die Anschläge von London als weiterer externer Schock haben dabei der Maxime eines effizienteren Informationsaustauschs und einer breiteren Sammlung „strafverfolgungsrelevanter“ Daten insgesamt nochmals weiteren Schwung verliehen, indem die diesbezüglich proklamierten Ziele erneuert und wiederholt mit konkreten und engen Fristen verbunden wurden. In seiner Erklärung zur Reaktion der EU auf die Bombenanschläge vom 13. Juli bekräftigte der Rat etwa die Absicht, möglichst schnell Einigkeit (noch im Oktober bzw. Dezember 2005) über die vorgeschlagenen Rahmenbeschlüsse zur Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten sowie über den Datenaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden auf der Grundlage des Grundsatzes der Verfügbarkeit zu erreichen.⁶²⁶ Darüber hinaus rief der Rat die Mitgliedstaaten auf, den Austausch polizeilicher und justizieller Erkenntnisse insbesondere über Europol und Eurojust zu intensivieren und die Unterstützung der Sicherheits- und Nachrichtendienste der Mitgliedstaaten für das EU-Lagezentrum (SitCen) gemäß dem Haager Programm zu verbessern. Mit Blick auf das Ziel einer Verringerung der „Verwundbarkeit gegenüber Anschlägen“ kündigte der Rat zudem an, er werde „die Fähigkeit weiter ausbauen, Visainformationen über das Visa-Informationssystem (VIS) und Strafverfolgungserkenntnisse über das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) auszutauschen, und

oben Anm. 611) sowie in Gestalt des PNR-Abkommens zwischen der EU und den USA. Siehe dazu auch Balzacq (2008: 91).

⁶²⁴ Vgl. 87 ff.

⁶²⁵ Vgl. in diesem Sinne ebd.: 93. Vgl. auch Stegmaier/Feltes (2007: 18 ff.), die in dem Konzept der „Vernetzung“ einen neuen „Effektivitätsmythos“ für die Innere Sicherheit sehen. Vgl. zur Fortschreibung dieses auf den Datenaustausch gerichteten Effizienzdiskurses auch unten Kap. 4.2.1.6.

⁶²⁶ Ratsdokument 11158/05, Punkt 4. Die Kommission legte am 12. Oktober 2005 einen entsprechenden Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Einführung des Grundsatzes der Verfügbarkeit in der EU vor (KOM(2005)490 endg.). Dazu auch unten Kap. 4.3.

[...] auf diese Weise für leistungsfähigere und flexiblere Informationssysteme zum Schutz unserer Außengrenzen und inneren Sicherheit sorgen“.⁶²⁷

Datenaustausch im Vertrag von Prüm und die anhaltende Problematik ineffizienter Entscheidungsverfahren auf Ebene der Union

Nicht zu vergessen ist schließlich, dass das Ziel eines effizienteren Datenaustauschs zur Vertiefung der polizeilichen Handlungsfähigkeiten auch ein Kernelement des am 27. Mai 2005 zunächst von Deutschland, Frankreich, den Benelux-Ländern, Österreich und Spanien unterzeichneten Vertrags von Prüm darstellt.⁶²⁸ Der völkerrechtliche Vertrag, der, wie seinerzeit die Schengenkooperation, außerhalb des eigentlichen EU-Vertragsrahmens abgeschlossen wurde, beinhaltet neben Regelungen zur Verbesserung der operativen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden der sieben Unterzeichnerstaaten etwa auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Nacheile oder gemeinsamen Ermittlungen insbesondere Vorkehrungen zum Austausch von DNA-, Fingerabdruck- und Fahrzeugregisterdaten. Besonders bedeutsam und innovativ ist hierbei die Möglichkeit des direkten Online-Zugriffs der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden eines Unterzeichnerstaates auf die in den jeweiligen anderen Unterzeichnerstaaten für die genannten Bereiche unterhaltenen Datenbanken.⁶²⁹ In diesem Punkt ähnelt der Datenaustauschmechanismus des Prümer Vertrags durchaus dem im Haager Programm vorgesehenen Grundsatz der Verfügbarkeit. Allerdings ist zu betonen, dass der Grundsatz der Verfügbarkeit, wie er im diesbezüglichen Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss vom Oktober 2005 interpretiert wurde, noch ein ganzes Stück weiter geht als der Mechanismus des Prümer Vertrags.⁶³⁰ Beobachter haben daher zutreffend eingewandt, dass der Vertrag von Prüm zwar einerseits wichtigen Vorhaben beim Datenaustausch im Rahmen der EU vorgreife, dabei jedoch gleichzeitig inhaltlich hinter diesen Plänen zurückbleibe.⁶³¹ Dies könne dazu führen, dass der Vertrag von Prüm – entgegen seiner selbst beschworenen „Vorreiterrolle“ für die Union – einheitliche, für alle EU-Mitgliedstaaten geltende Regelungen

⁶²⁷ Ebd., Punkt 6.

⁶²⁸ Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, Bundesgesetzblatt Jg. 2006, Teil I, S. 1458-1460.

⁶²⁹ Dieser direkte Online-Zugriff erfolgt über das so genannte hit/no-hit-Verfahren, bei dem eine Polizeibehörde eine anonymisierte Anfrage an die Datenbanken eines anderen Vertragsstaates richtet. Wenn die Online-Abfrage, z.B. nach einem DNA-Profil, einen Treffer (hit) in der angefragten Datenbank des anderen Staates erzielt, können die Behörden der beiden Staaten in Kontakt zueinander treten, um auch weiterführende Daten (etwa über die Identität der Person) auszutauschen. Vgl. zum Vernetzungsgedanken im Vertrag von Prüm Töpfer (2008) sowie generell Kietz/Maurer (2006; 2007).

⁶³⁰ Kietz/Maurer (2007: 11).

⁶³¹ Ebd.

sogar eher behindere und daher zu einer gewissen (weiteren) Fragmentierung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ führe.⁶³²

Kritisiert wurde in diesem Kontext zudem, dass der Vertrag von Prüm auf rein zwischenstaatlicher Basis von den nationalen Regierungen ausgehandelt und beschlossen worden ist. Das Europäische Parlament war nicht beteiligt, und auch die nationalen Parlamente konnten lediglich erst im Rahmen ihrer Ratifizierungsbefugnisse ex-post ein Votum zu den Prümer Bestimmungen abgeben.⁶³³ Aus Sicht der Neuen Staatsräson-These haben hier nationale Regierungen versucht, durch die Verlagerung der Entscheidungsprozesse auf eine rein intergouvernementale Ebene möglichen Handlungsbeschränkungen durch andere Akteure – sei es auf nationaler oder supranationaler Ebene – zu entkommen. Dies wiegt umso schwerer, als sich gerade mit den Reformen des Konvents und des Verfassungsvertrags eine ganz erhebliche Stärkung der liberal-rechtsstaatlichen Dimension abzuzeichnen begann (dazu unten Kap. 4.2.2.3.).

Zudem hat der Vertrag von Prüm deutlich zu Tage treten lassen, dass die Möglichkeiten zügiger legislativer Prozesse im Bereich Innere Sicherheit auf Ebene einer Union mit nunmehr 27 Mitgliedstaaten unter den Gegebenheiten des Einstimmigkeitszwangs eng begrenzt sind. Die Kooperation außerhalb der Verträge mit einer kleineren Gruppe von interessierten Mitgliedstaaten erschien offenbar als Ausweg aus diesem Dilemma – freilich um den Preis einer zumindest vorübergehenden Fragmentierung und Aufweichung des Ziels eines einheitlichen und gemeinsam zu verwirklichenden „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.

Der Vertrag von Prüm belegt somit die anhaltenden erheblichen ergebnisinduzierten Defizite der EU im Bereich Innere Sicherheit. Trotz einer deutlich intensivierten Argumentation auf Ebene der Union zugunsten von mehr Sicherheit und Handlungsfähigkeit nach den Erfahrungen der Terroranschläge von Madrid und London konnten diese Ziele und Erwartungen unter den gegebenen Strukturen nicht erreicht werden. Vor diesem Hintergrund ist es zu verstehen, dass der Europäische Rat zuletzt selbst verstärkt diese ergebnisinduzierten Legitimitätslücken

⁶³² Ebd. Auf seiner Tagung vom 12./13. Juni 2007 erzielte der Rat in der Tat eine Einigung darüber, die wesentlichen Vertragsregeln des Prümer Vertrags in den EU-Rechtsrahmen zu überführen (Pressemitteilung des Rates Nr. 10267/07 vom 12./13. Juni 2007, S. 11). Zur Umsetzung dieser Überführung fasste der Rat am 23. Juni 2008 einen entsprechenden Beschluss (Beschluss 2008/615/JI des Rates, ABl. L 210/1 vom 6.8.2008). Damit sind die Datenaustauschmechanismen des Prümer Vertrags für die Union nun tatsächlich vor der vollständigen Einführung des Grundsatzes der Verfügbarkeit, wie er in dem diesbezüglichen Rahmenbeschlussvorschlag der Kommission vom 12. Oktober 2005 (KOM (2005)490 endg.) angelegt ist, in Kraft gesetzt worden. Zur „Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union“ hatte der Rat allerdings bereits am 18. Dezember 2006 einen entsprechenden Rahmenbeschluss verabschiedet, der auf eine Initiative Schwedens zurückging und im Grunde bereits den Verfügbarkeitsgedanken enthielt (Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006, ABl. L 386/89 vom 29.12.2006). Dazu auch unten Kap. 4.3.6. Vgl. zu den ohnehin bislang bestehenden Fragmentierungsmerkmalen des RFSR in Gestalt der diversen „Opt-Outs“ und „Opt-Ins“ für manche Mitgliedstaaten sowie der verschiedenen Übergangsbestimmungen nach der großen EU-Erweiterungsrunde im Jahr 2004: Monar (2005a: 32).

⁶³³ Vgl. zu dieser Kritik Kietz/Maurer (2007: 8) sowie den Beitrag von Weichert (2006).

der Union angesprochen und die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen und Fristen angemahnt hat. Besonders deutlich brachte der Europäische Rat die capability-expectations gap auf seiner Sitzung vom Dezember 2006 auf den Punkt:

Dem Europäischen Rat ist bewusst, dass sich die Union bei der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts den beständigen und wachsenden Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber sieht, die in Fragen wie grenzüberschreitende Kriminalität und Terrorismus sowie Migration konkrete Ergebnisse sehen möchten. Gleichzeitig mehren sich die Bedenken, dass sich diese Erwartungen im Rahmen der bestehenden Beschlussfassungsverfahren nur schwer erfüllen lassen.⁶³⁴

Die anhaltenden Defizite wurden auch immer wieder von der Kommission – etwa in ihren Berichten zur Umsetzung des Haager Programms –, den Fortschrittsberichten des Europäischen Parlaments oder auch den Tätigkeitsberichten des EU-Anti-Terrorkoordinators unterstrichen.⁶³⁵

Vor diesem Hintergrund unternahm insbesondere die finnische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2006 durchaus ernsthafte Anstrengungen, im Sinne der Brückenklausel (Art. 42 EUV) Teile der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit in die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zu überführen.⁶³⁶ Dieses Vorhaben stieß jedoch auf den Widerstand einiger Mitgliedstaaten – nicht zuletzt von Deutschland, das nach offizieller Begründung der Bundesregierung eine vorzeitige Überführung des Bereichs Polizei und Strafjustiz in den Gemeinschaftsrahmen ablehnte, um die Reformen des Konvents im Verfassungsvertrag als Gesamtpaket nicht zu gefährden. Unabhängig von der Frage, ob sich hinter dieser Ablehnung nicht noch grundsätzlichere, souveränitätsorientierte Motive verbargen,⁶³⁷ war der Ansatz der Bundesregierung, die Reformen des VVE als Gesamtpaket erhalten zu wollen, durchaus von Erfolg gekrönt. Die Ergebnisse der Regierungskonferenz in Gestalt des Lissabonner Vertrags machen dies sehr deutlich.

⁶³⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel (14./15. Dezember), Abschnitt II „Der Raum, der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.

⁶³⁵ Vgl. zur Kritik der Kommission etwa den Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2006 (KOM(2007) 373 endg., vom 3.7.2007), Punkt 6: „Unzureichend ist die Durchführungsquote dagegen hauptsächlich in folgenden Bereichen: Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden, Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.“ Vgl. ähnlich auch den entsprechenden Bericht für 2007 (KOM(2008) 373 endg.). Siehe zu den ermahnenen Berichten des EP oder EU-Anti-Terrorismuskordinators bereits oben Anm. 604.

⁶³⁶ Unterstützt wurde dieses Vorhaben auch von Frankreich, der Kommission und dem Europäischen Parlament. Vgl. dazu Kietz/Parkes (2007: 75 f.).

⁶³⁷ Kietz/Parkes (2007: 76) verweisen hier auf möglicherweise grundsätzliche Bedenken des Bundesinnenministeriums und der Innenministerien der Länder gegenüber einer vollständigen Vergemeinschaftung: „Aus ihrer Sicht ist eine Integration à la Schengen oder Prüm die souveränitätsschonendere Variante – auf Kosten parlamentarisch-demokratischer Entscheidungsfindung und Transparenz.“

4.2.1.6. *Das Leitbild der Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent im Vertrag von Lissabon und dem Bericht der „Zukunftsgruppe“*

Führt man sich vor Augen, dass mit den externen Schocks von Madrid und London einerseits eine weitere Steigerung der Sicherheits- und Performanzorientierung einherging, andererseits jedoch gleichzeitig die eklatanten strukturellen Probleme in einer nunmehr auf 27 Mitgliedstaaten erweiterten Union fortbestanden, so verwundert es letztlich nicht, dass im Lissabonner Vertrag die bereits mit dem Verfassungsentwurf eröffneten grundlegenden sicherheits- und performanzorientierten Reformperspektiven beibehalten worden sind. Da sich der Lissabonner Vertrag zudem selbst gewissermaßen als Endpunkt der bisherigen Vertragsentwicklung versteht, ist es lohnend, den Vertragstext auch als – zumindest vorläufigen – Endpunkt der bisherigen *primärrechtlichen* Entwicklung des Leitbildes der Union als effizienter Sicherheitsproduzent seit Maastricht zu lesen.⁶³⁸ Zugleich macht der im Juni 2008 vorgelegte Bericht der so genannten „Zukunftsgruppe“ deutlich, dass sich die Union im Bereich Innere Sicherheit jenseits der primärrechtlichen Leitbildentwicklung durchaus auch in Zukunft konzeptionell weiterentwickeln wird.⁶³⁹ Was bedeutet dies im Einzelnen?

Hinsichtlich der grundsätzlichen Zielbeschreibung dieses Leitbildes sind im Lissabonner Vertrag gegenüber den bisherigen vertraglichen Formulierungen keine umwälzenden Veränderungen festzustellen: In der Präambel bekunden die Vertragsparteien ihre Entschlossenheit, „die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger durch den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [...] zu fördern“. Bemerkenswert ist hierbei der nach wie vor starke Bezug des Sicherheitsziels zur Freizügigkeit, der auch in Art. 3 Abs. 2 EUV-L nochmals zum Ausdruck kommt:

⁶³⁸ Vgl. oben Kap. 4.2.

⁶³⁹ „Freiheit, Sicherheit, Privatheit“ – Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt“, Bericht der Informellen Hochrangigen Beratenden Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik („Zukunftsgruppe“), Juni 2008, abrufbar unter: www.bmi.bund.de, letzter Zugriff 10.3.2009. Die Zukunftsgruppe war unter deutscher Ratspräsidentschaft auf dem informellen Treffen der Justiz- und Innenminister im Januar in Dresden angeregt worden, um die Leitlinien für die nächsten Jahre im Bereich des RFSR auszuarbeiten. Der von der Zukunftsgruppe vorgelegte Bericht ist damit ein wesentlicher Referenzrahmen für die Ausarbeitung eines neuen Strategischen Mehrjahresprogramms für den Bereich des RFSR. Die Kommission plant, im Frühjahr 2009 eine entsprechende Mitteilung vorzulegen. Die Zukunftsgruppe wurde vom Vizepräsidenten der Kommission und dem Innenminister der jeweils amtierenden Ratspräsidentschaft geleitet. In ihr kamen die Innenminister der beiden aktuellen Triopräsidentschaften (Deutschland, Portugal, Slowenien; Frankreich, Tschechien, Schweden) sowie ein Vertreter des zukünftigen Präsidentschaftstrios (Spanien, Belgien, Ungarn) zusammen. Weitere Teilnehmer mit Beobachterstatus waren ein Vertreter des Generalsekretariats des Rates, der Vorsitzende des LIBE-Ausschusses des EP sowie ein Vertreter für die Staaten mit common law-Rechtstradition. Vgl. Bericht der Zukunftsgruppe, S.4. Parallel zur Arbeit der Zukunftsgruppe zur Europäischen Innenpolitik wurde auch eine „Hochrangige Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik“ eingesetzt, die die künftigen Entwicklungslinien in den Bereichen Justiz und Grundrechte ausgearbeitet und ebenfalls in einem separaten Bericht veröffentlicht hat (abrufbar unter beispielsweise unter www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-justice-report.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009). Dieser Arbeitsgruppe gehörten die jeweiligen Justizminister der oben genannten Triopräsidentschaften an. Irland repräsentierte bei den Diskussionen die Länder mit Common Law Tradition. Geleitet wurden die Sitzungen vom Vizepräsidenten der Kommission sowie dem Justizminister der jeweils amtierenden Präsidentschaft.

(2) Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.⁶⁴⁰

Dass es sich bei dem Gedanken der Sicherheitsgewährleistung durch die Union jedoch keineswegs mehr nur um reine funktionale Ausgleichsmaßnahmen zur Absicherung eines übergeordneten Freizügigkeitsziels handelt, ist bereits aus den in Kap. 4.1.2. behandelten argumentativen Konstruktion der Innen- und Justizpolitik seit Maastricht sowie den vorangegangenen Ausführungen zur Intensivierung des Sicherheits- und Performanzleitbildes seit 2001 deutlich geworden. Das in Amsterdam erstmals formulierte selbständige Vertragsziel, im Rahmen des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ „ein hohes Maß an Sicherheit“ zu gewährleisten, findet sich entsprechend auch im Lissabonner Vertrag in Art. 67 AEUV wieder.⁶⁴¹

Zudem rangiert das in Art. 3 Abs. 2 formulierte Unionsziel eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im Lissabonner Vertrag in der Auflistung der staatzielanalogen Bestimmungen der Union sogar erstmals *vor* dem eigentlichen Binnenmarktziel der Union, das erst in Art. 3 Abs. 3 aufgeführt wird.⁶⁴² Allein daraus lässt sich ableiten, dass der in dem Konzept des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ enthaltene Gedanke der Sicherheitsgewährleistung endgültig nicht mehr als ein funktionales Anhängsel des Binnenmarktziels verstanden werden kann, sondern eindeutig den Stellenwert eines eigenständigen öffentlichen Gutes besitzt. Der Lissabonner Vertrag schreibt somit diese seit Anfang der 90er Jahre mehr und mehr erkennbare Herausbildung einer eigenständigen Sicherheitsdimension der Union nochmals nachdrücklich fest. Damit geht der Lissabonner Vertrag zwar nicht substantiell über die bereits in Amsterdam formulierten *primärrechtlichen* Zielbestimmungen hinaus, konsolidiert jedoch die konzeptionelle Ausrichtung des Sicherheitsziels innerhalb des Gesamtkonzepts des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ – nicht mehr und nicht weniger. Was die Zielbeschreibung im Bereich Innere Sicherheit angeht, stellt der Lissabonner Vertrag somit keinen qualitativen Sprung dar. Entsprechend wird auch nach wie vor

⁶⁴⁰ Monar (2008: 381) macht darauf aufmerksam, dass im Unterschied zum bisherigen Art. 2 EUV nun nicht mehr das Ziel einer „Erhaltung“ der „Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ formuliert wird, sondern dass die Union in der Formulierung des Art. 3 Abs 2 EUV-L ihren Bürgern nun einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts „bietet“. Damit, so Monar, werde „erstmalig ein ausdrücklicher Bezug zwischen der Union als dem Gewährleister des RFSR und den Bürgern als den Begünstigten hergestellt, was gleichfalls als eine zumindest politisch-symbolische Aufwertung betrachtet werden kann“.

⁶⁴¹ Art. 67(3): „Die Union wirkt darauf hin, durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden sowie durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten.“

⁶⁴² Im VVE waren das Ziel der Schaffung eines RFSR und das Binnenmarktziel interessanterweise in einem gemeinsamen Absatz zusammengefasst. Art. I-3 Abs. 2 lautete: „(2) Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen und einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb.“

keine klare Finalität der Unionsstrukturen in diesem Bereich entwickelt. Vielmehr bleibt es bei dem im Grunde subsidiären Charakter der Union bei der Gewährleistung der Inneren Sicherheit. Wie bereits im VVE vorgesehen zählt der gesamte Komplex des RFSR in der Hierarchie der vertikalen Kompetenzverteilung zwar nun offiziell zu den zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten, doch stellt Art. 72 AEUV (ex-Art. 64 Abs. 1 EGV und ex-Art. 33 EUV) nach wie vor klar, dass „die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ von den Bestimmungen des Vertragstitels über den RFSR nicht berührt wird. Die Union soll folglich auch nach dem Lissabonner Vertrag nicht die nationalen Systeme im Bereich Innere Sicherheit ersetzen, sondern diese durch eine zusätzliche Handlungsebene ergänzen. Entsprechend bleibt das Gewaltmonopol auch künftig eindeutig an den Nationalstaat gebunden.

Allerdings verspricht der Lissabonner Vertrag im Bereich der Inneren Sicherheit auf Ebene der Union durchaus klare Performanzsteigerungen, indem die diesbezüglichen Reformen des VVE beinahe eins zu eins übernommen werden: Es bleibt bei der Quasi-Abschaffung der Säulenstruktur inklusive der bisherigen, zum Teil schwerfälligen Sonderinstrumente der Dritten Säule.⁶⁴³ Unter Verzicht auf die staatsanaloge Terminologie des VVE heißen diese neuen einheitlichen Rechtsinstrumente jedoch im Lissabonner Vertrag nicht Europäische Gesetze, Rahmengesetze oder Europäische Beschlüsse, sondern – wie im bisherigen EG-Vertrag – schlicht Verordnung, Richtlinie und Entscheidung.⁶⁴⁴

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird zum Regelverfahren im gesamten Bereich der Inneren Sicherheit, mit Ausnahme der auch schon im VVE identifizierten Rechtsmaterien, die weiterhin der Einstimmigkeit unterliegen sollen. Es bleibt somit auch nach den Vorgaben des Lissabonner Vertrags bei einigen nicht unwesentlichen „Inseln der Einstimmigkeit“⁶⁴⁵ etwa bei einigen spezifischen Aspekten des materiellen Strafrechts (Art. 83 Abs. 1 AEUV), des Strafverfahrensrechts (Art. 82 Abs. 2 d AEUV), der operativen Polizeikooperation (Art. 87 Abs. 3 AEUV) oder der möglichen Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 86 Abs. 1 AEUV) bzw. der Ausweitung von deren möglichen Kompetenzen (Art. 86 Abs. 3 AEUV).⁶⁴⁶

⁶⁴³ Die bislang in Erster und Dritter Säule aufgesplitteten Politikbereiche des RFSR werden nun in dem gemeinsamen Titel V des dritten Teils des AEUV zusammengefasst. Monar (2008: 381) weist entsprechend darauf hin, dass damit die „bisherige ‚Säulenteilung‘ mit der artifiziellen rechtliche Trennung der betreffenden Handlungsbereiche formell aufgehoben [wird]“.

⁶⁴⁴ Die formelle Aufhebung der Säulenteilung bedeutet insofern einen Effizienzgewinn, da dadurch die Notwendigkeit von parallelen Rechtsakten bei säulenübergreifenden Materien entfällt. Gleichzeitig bedeutet die neue Einheitlichkeit bei den Rechtsinstrumenten auch einen Gewinn an Transparenz und Rechtssicherheit. Vgl. Monar (2008: 381).

⁶⁴⁵ Ebd.: 383.

⁶⁴⁶ Vgl. zu diesen Materien auch oben (VVE) Kap. 4.2.1.3. Hervorzuheben ist hier unter prozeduralen Effizienzgesichtspunkten auch die Reform des Initiativrechts. Indem auch nach den Bestimmungen des Lissabonner Vertrag (Art. 76 AEUV) nur noch ein Viertel der Mitgliedstaaten eine gemeinsame Initiative im Bereich Polizei und

Ebenso werden die im VVE neu gestalteten Vertragsgrundlagen zum Mechanismus der gegenseitigen Bewertung („peer review“) für eine verbesserte Umsetzungskontrolle (Art. 70 AEUV), zum Koordinierungsausschuss für die operative Zusammenarbeit (Art. 71 AEUV), zum Aufbau eines integrierten Außengrenzschutzes (Art. 77 Abs. 1 c AEUV) und zu Europol und Eurojust (Art. 88 und Art. 85 AEUV) in identischer Form übernommen. Monar weist mit Blick auf die Rechtsgrundlage zur Schaffung eines „integrierten Grenzschutzsystems“ darauf hin, dass mit diesem neuen „vielgestaltigen Oberbegriff“⁶⁴⁷ die Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Bereich des Außengrenzschutzes materiell erweitert werde, auch wenn der Vertrag an dieser Stelle – ähnlich wie im Falle von Eurojust und Europol – die alte Rechtsgrundlage im Grunde nur an bereits bestehende Praktiken anpasst.

Eurojust wird ebenfalls insofern gestärkt, als es nach der neuen gestrafften Vertragsgrundlage die jeweils zuständigen nationalen Behörden zur Einleitung von Ermittlungen und strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen auffordern darf. Bei Europol ist als wichtigste Neuerung gegenüber der bisherigen Vertragslage immerhin hervorzuheben, dass – wie schon in Art. III-276 Abs. 2 b VVE formuliert – für Europol nicht nur Koordinierungsfunktionen, sondern ebenso die „Organisation und Durchführung von Ermittlungen und von operativen Maßnahmen“ vorgesehen sind. Diese Maßnahmen könnten gemeinsam mit den zuständigen nationalen Behörden oder „im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen durchgeführt werden, gegebenenfalls in Verbindung mit Eurojust“ (Art. 88 Abs. 2 b AEUV).⁶⁴⁸ Zwangsmaßnahmen sind jedoch nach wie vor ausdrücklich nur den nationalen Behörden vorbehalten (Art. 88 Abs. 3 AEUV, vgl. auch entsprechend bereits Art. III-276 Abs. 3 Satz 2 VVE). Eine supranationale Polizei mit autonomen exekutiven Eingriffsbefugnissen, zeichnet sich damit aber insgesamt

Strafjustiz einbringen können soll, werden unausgewogene Initiativen, die nur den Interessen eines einzelnen Mitgliedstaats dienen, zumindest erschwert. Vgl. dazu auch Monar (2008: 382 f.).

⁶⁴⁷ Monar (2008: 385).

⁶⁴⁸ Die Einführung gemeinsamer Ermittlungsteams war schon im Amsterdamer Vertrag (Art. 30 Abs. 2a EUV) primärrechtlich anvisiert und seither durch einen entsprechenden Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 (ABl. L 162, vom 20.6.2002) auch sekundärrechtlich konkretisiert worden. Neben diesem Rahmenbeschluss bildete Art. 13 des Übereinkommens zur Rechtshilfe in Strafsachen (ABl. C 197, vom 12.7.2000) die weitere rechtliche Basis für die gemeinsamen Ermittlungsgruppen. Nach Art. 13 des Rechtshilfeübereinkommens können nationale Ermittlungskompetenzen auf ausländische Ermittlungsbeamte sowie auf Bedienstete „von nach dem Vertrag über die Europäische Union geschaffenen Einrichtungen“, d.h. also auch auf Europol-Beamte, übertragen werden. Ob und in welchem Maße Befugnisse übertragen werden, obliegt jedoch allein dem nationalen Gesetzgeber. Von sich aus kann Europol keine exekutiven Maßnahmen ergreifen. Zudem erhielt Europol ebenso wie Eurojust bereits mit dem Rahmenbeschluss vom 28. November 2002 das Recht, die Mitgliedstaaten zur Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsteams aufzufordern. Dazu Storbeck/Felgenhauer (2003: 419-431). Vgl. auch Aschmann (2002: 40-46). Zu ergänzen ist, dass der Rat am 28. November 2002 im Hinblick auf die Teilnahme von Europol-Bediensteten an gemeinsamen Ermittlungsteams auch eine Änderung des Europol-Übereinkommens und des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten für Europol ausgearbeitet und zur Annahme empfohlen hatte, was inzwischen im Zuge der Umwandlung des Europol-Übereinkommens in einen einfachen Ratsbeschluss auch berücksichtigt worden ist. Der Rat erzielte am 18. April 2008 eine politische Einigung über den Vorschlag der Kommission zur Umwandlung des Europol-Übereinkommens in einen Ratsbeschluss (KOM(2006) 817 endg., vom 20.12.2006). Die Immunität der Europol-Beamten wird demnach bezüglich deren Amtshandlungen im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsteams aufgehoben. Zudem wird Europol in eine Gemeinschaftsagentur umgewandelt, die folglich künftig auch aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden wird, womit die Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Parlaments gegenüber Europol steigen.

ebenso wenig im Lissabonner Vertrag ab wie eine mit nationalen Staatsanwaltschaften zu vergleichende Europäische Staatsanwaltschaft (Art. 86 AEUV).⁶⁴⁹

Die einzigen wirklichen Unterschiede zwischen den oben erwähnten Reformen des VVE im Bereich Innere Sicherheit und den neuen Vorgaben des Lissabonner Vertrags bestehen in der leichten Modifizierung der „Notbremsen“-Klausel⁶⁵⁰ sowie – und dies dürfte schwerer wiegen – in der Aufnahme einer Übergangsklausel zu den Kompetenzen von Kommission und EuGH (nach dem Lissabonner Vertrag nun: „Gerichtshof der Europäischen Union“) im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Nach dieser Übergangsklausel, die insbesondere auf Druck Großbritanniens in einer separaten Bestimmung im Anhang des Lissabonner Vertrags eingefügt worden ist, erstrecken sich die Klagebefugnisse der Kommission beim Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV) sowie die Rechtsprechungskompetenz des EuGH innerhalb eines Übergangszeitraums von fünf Jahren nicht auf Rechtsakte im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die *vor* dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags angenommen worden sind – es sei denn, die Rechtsakte werden nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags nochmals geändert.⁶⁵¹ Nach Ablauf der fünf Jahre haben Kommission und EuGH jedoch automatisch auch für diese alten Rechtsakte volle Klage- bzw. Jurisdiktionsbefugnisse. Für *neue* Rechtsakte, die nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags im Bereich Polizei und Strafjustiz angenommen werden, würden Kommission und EuGH ohnehin grundsätzlich volle Kompetenzen besitzen. Neben den Konsequenzen, die diese Klausel für den Rechtsschutz der Bürger hat (dazu Kap. 4.2.2.4.), ist aus Effizienzgesichtspunkten der Ausschluss des Vertragsverletzungsverfahrens für weitere fünf Jahre in dem bereits bestehenden Besitzstand der polizeilichen und strafjustiziellen Zusam-

⁶⁴⁹ Die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, deren Aufgabenbereich sich nur auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union beschränken würde, wird lediglich als Option formuliert.

⁶⁵⁰ Die „Notbremse“ bezieht sich nun in zwei Verfahrensvarianten auf folgende Materien: Art. 82 Abs. 3 AEUV (Festlegung von Mindestvorschriften im Strafverfahrensrecht) und Art. 83 Abs. 3 (Mindestvorschriften zur Festlegung von Strafen und Straftaten im Bereich der schweren grenzüberschreitenden Kriminalität) sowie Art. 86 Abs. 1 (Einsetzung Europäische Staatsanwaltschaft) und Art. 87 Abs. 3 (operative Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten). In den beiden erst genannten Rechtsmaterien (Festlegung von Mindestvorschriften), für die im Vertrag QMV vorgesehen ist, kann ein Mitgliedstaat eine Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und eine Befassung des Europäischen Rates beantragen, sofern der Mitgliedstaat „grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung“ berührt sieht. Wenn der Europäische Rat nicht innerhalb von vier Monaten eine Einigung erzielt, kann eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten die Richtlinie zu den Mindestvorschriften automatisch auf dem Wege der „verstärkten Zusammenarbeit“ annehmen. Monar (2008: 384) spricht in diesem Zusammenhang insofern auch treffend von „einer Renaissance des Luxemburger Kompromisses“ und stellt die berechtigte Frage, „ob der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in den beiden genannten Strafrechtsmaterien ein solches Durchbrechen klarer prozeduraler und institutioneller Prinzipien rechtfertigen darf“. Die zweite Verfahrensvariante ist ähnlich strukturiert. Kommt es mit Blick auf die Einsetzung der Europäischen Staatsanwaltschaft bzw. bei Maßnahmen zur operativen Polizeikooperation nicht zu einer einstimmigen Entscheidung im Rat, so kann eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten den Europäischen Rat mit diesen Fragen befassen. Kommt der Europäische Rat nicht innerhalb vier Monaten zu einer Einigung, kann die Gruppe automatisch auf dem Wege der „verstärkten Zusammenarbeit“ voranschreiten.

⁶⁵¹ Vgl. die „Übergangsbestimmungen über die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf der Grundlage der Titel V und VI des Vertrags über die Europäische Union angenommenen Rechtsakte“ (Titel VII des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen).

menarbeit ein Rückschritt hinter die Vorgaben des VVE. Immerhin zeichnet sich jedoch mittelfristig eine volle Umsetzungskontrolle auch für diesen Teil des innen- und justizpolitischen Acquis ab.⁶⁵²

Betrachtet man die hier skizzierten Reformperspektiven⁶⁵³ und konzeptionellen Formulierungen des Lissabonner Vertrags mit Blick auf das Leitbild der Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent zusammenfassend, so lässt sich festhalten, dass die Rolle der Union im Vergleich zu den Zielbestimmungen des Amsterdamer Vertrags zwar nicht grundlegend neu konzipiert wird, die Handlungsgrundlagen für eine zumindest teilweise Überwindung der bislang bestehenden capability-expectations gap jedoch durchaus zur Verfügung gestellt werden – freilich um den Preis einiger nach wie vor bestehender Ausnahmeregelungen (Einstimmigkeit in Teilbereichen) sowie prozeduraler Differenzierungs- und Fragmentierungstendenzen, die die Perspektive eines kohärenten „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ schwächen.⁶⁵⁴

Im Bericht der Hochrangigen Gruppe zur Zukunft Europäischen Innenpolitik wird denn auch – ohne diesen „entscheidende[n] Veränderungen“ durch den Vertrag von Lissabon explizit vorzugreifen –, eine weitere Effizienzsteigerung und „Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung“ als grundlegendes Ziel ausgegeben.⁶⁵⁵ Die Europäische Union müsse „ehrgeizig sein“; man brauche „einerseits eine reelle Vision für die Zukunft“, andererseits müsse man sich „auf eine effiziente und praktische Zusammenarbeit konzentrieren, die im Interesse der Bürger zu schnellen und zielgerichteten Ergebnissen führt“.⁶⁵⁶ Inhaltlich sieht die Zukunftsgruppe im Rahmen dieser performanzorientierten Perspektive folgende Zielsetzungen als prioritär an:

1. Den „Erhalt des ‚europäischen Modells‘ im Bereich der europäischen Innenpolitik durch die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Mobilität, Sicherheit und Privatheit“,
2. die „Bewältigung der wachsenden Abhängigkeit von innerer und äußerer Sicherheit“ sowie
3. die Gewährleistung „eines optimalen Datenflusses innerhalb der europäischen Informationsnetzwerke“.⁶⁵⁷

⁶⁵² Vgl. insofern auch Monar (2008: 392).

⁶⁵³ Vgl. für eine detaillierte Betrachtung aller Vertragsgrundlagen zum RFSR im Lissabonner Vertrag insbesondere Monar (2008). Siehe zu den möglichen Zukunftsperspektiven durch den Vertrag von Lissabon auch die Schlussbetrachtung dieser Arbeit (Kap. 5)

⁶⁵⁴ Vgl. auch Monar (2008: 397 f.).

⁶⁵⁵ Zukunftsgruppe (2008: 16), vgl. zur Zukunftsgruppe oben Anm. 639.

⁶⁵⁶ Ebd.

⁶⁵⁷ Ebd.: 20-22.

Auf die einzelnen, mit diesen Oberzielen zusammenhängenden Politikmaßnahmen, die in dem Bericht Erwähnung finden, soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Vielmehr ist entscheidend, dass die bisherige Argumentationslinie zur Union als effizientem und effektivem Sicherheitsproduzent in dem Dokument offenkundig weiter gestärkt und konkretisiert wird. Besonders deutlich wird dies – um an die vorangegangenen Betrachtungen der vorliegenden Arbeit anzuknüpfen – mit Blick auf das erneut formulierte Ziel eines „effizienteren Informationsaustauschs“ im Bereich der Inneren Sicherheit.⁶⁵⁸ Man lebe, so der Bericht,

in einer globalen Informationsgesellschaft, die in alle Bereich des sozialen Lebens hineinreicht. Die Innenpolitik muss mit dieser Entwicklung, bei der ein schneller Informationsaustausch wesentliche Voraussetzung für Effizienz und Erfolg ist, Schritt halten. Dazu werden im Bereich der europäischen Innenpolitik geeignete und moderne Informationsnetzwerke und Datenbanken benötigt. Strategien und Lösungen zum Management von Informationstechnologie müssen entwickelt werden, um technische Unterstützung für politische Ziele leisten zu können. Die technische Machbarkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit einerseits und die Sensibilität von Daten andererseits sollten für die Frage der Gestaltung von Zugangssystemen entscheidend sein.⁶⁵⁹

Dass der Bericht an dieser Stelle eine direkte Brücke zu dem ebenfalls proklamierten Konzept eines europäischen Modells zur Herstellung eines „Gleichgewichts zwischen Mobilität, Sicherheit und Privatheit“ schlägt, verweist bereits auf die Frage einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung im Kontext einer verstärkten Sicherheits- und Performanzorientierung, auf die im nächsten Kapitel ausführlich einzugehen ist.

4.2.1.7. *Zwischenresümee*

Die vorangegangenen Ausführungen dieses Kapitels haben Folgendes deutlich gemacht: Im Zusammenhang mit den externen Schocks in Gestalt der Terroranschläge vom 11. September 2001, 11. März 2004 und 7. Juli 2005 kam es zu einer klaren Steigerung der Sicherheits- und Performanzorientierung in der Union und zu einem Bedrohungsdiskurs, in dem die Bekämpfung des Terrorismus zur obersten Priorität der Union deklariert wurde. In Bezug auf die Zuschreibung einer kommunitären Legitimitätsdimension an die Union kann man angesichts der zahlreichen Verweise auf den Gedanken der Solidarität im Kampf gegen den Terrorismus auch von dem konstruierten Bild einer Sicherheits- und Bedrohungsgemeinschaft sprechen. Das Leitbild der Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent wurde zudem inhaltlich weiterentwickelt. Neben einem generell stärkeren Fokus auf präventive Maßnahmen nach den Anschlägen von Madrid und London ist hier vor allem der Aspekt des verbesserten Datenaustausches und der Datensammlung durch Nutzung neuer technischer Möglichkeiten bzw. der Einführung neuer Leitprinzipien wie dem Grundsatz der Verfügbarkeit zu nennen.

⁶⁵⁸ Ebd.: 22.

⁶⁵⁹ Ebd. Deutlich wird in dem Bericht erneut auch der oben konstatierte technikorientierte Sicherheitsdiskurs. Vgl. dazu auch Punkt 145 des Berichts.

Die hiermit verbundene Zielperspektive ist die eines gemeinsamen Raums des reibungslosen Informationsaustauschs im Bereich Innere Sicherheit.

Deutlich wurde in diesem Kapitel jedoch ebenso, dass mit der Steigerung der Sicherheits- und Performanzorientierung gleichzeitig auch eine verstärkte Wahrnehmung ergebnisinduzierter Legitimitätslücken verbunden war. Die argumentativen Strukturen im Konvent haben diese Diskrepanz zwischen dem beständig beschworenen Leitbild der Union als effizienter Sicherheitsproduzent und der tatsächlichen Handlungsfähigkeit klar gezeigt. In den insgesamt durchaus weit reichenden sicherheits- und performanzorientierten Reformen des VVE bzw. des Lissabonner Vertrags spiegelt sich daher der Anspruch wider, die Lücke zwischen generierten Erwartungen und tatsächlicher Performanz zu schließen und damit ein für die ergebnisinduzierte Legitimität der Union gefährliches Glaubwürdigkeitsproblem zu überwinden.

4.2.2. Intensivierung des Sicherheits- und Performanzleitbildes und liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung seit 2001

Die oben analysierte Intensivierung der Sicherheits- und Performanzorientierung hatte auch direkte Auswirkungen auf die Diskussion um liberal-rechtsstaatliche Normen auf Ebene der Union, die es im Folgenden näher zu diskutieren gilt.

In einem ersten Schritt geht es um die Thematisierung des liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos im Zusammenhang mit dem allgemeinen Sicherheits- und Bedrohungsdiskurs. Im Anschluss daran werden die argumentativen Strukturen im Konvent unter dem Blickwinkel des liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes betrachtet, um daraufhin die Entwicklung des diesbezüglichen Argumentationspfades von den Reformen des Konvents, über das Haager Programm bis zu den Formulierungen des Lissabonner Vertrags zu untersuchen.

4.2.2.1. Liberal-rechtsstaatliches Gemeinschaftsethos und Bedrohungsdiskurs

Zunächst ist als generelles diskursives Muster zu konstatieren, dass das liberal-rechtsstaatliche Gemeinschaftsethos der Union gerade im Zusammenhang mit der gesteigerten Bedrohungspersonen nach den Terroranschlägen in der öffentlichen Selbstdarstellung der Union oftmals besonders hervorgehoben wurde, was in dieser Intensität vorher nicht der Fall gewesen war.⁶⁶⁰ Die liberal-rechtsstaatlichen Grundwerte der Union wurden im Rahmen der allgemeinen Bedrohungsrhetorik regelmäßig, und von allen Akteuren auf Ebene der Union gleichermaßen, als ein gefährdetes, zu verteidigendes gemeinsames Gut dargestellt und damit zu

⁶⁶⁰ Das Argumentationsmuster ist freilich nicht neu. Bereits oben wurde etwa auf die entsprechenden Äußerungen des Europäischen Rates in Reaktion auf die Terroranschläge in den 70er und 80er Jahren verwiesen. Vgl. bereits die Äußerungen des Europäischen Rates von London (1986) zum Schutz der europäischen „offenen Gesellschaft“ (*société de liberté*), oben Kap. 4.1.3.1.

einem zentralen Referenzpunkt des Selbstverständigungsdiskurses der Union. Dabei ist zu beachten, dass innerhalb dieses stereotypen „Verteidigungsdiskurses“ regelmäßig auch auf die Notwendigkeit einer einzuhaltenden „Balance“ zwischen den angestrebten Maßnahmen zur Bekämpfung der Bedrohungen einerseits und den liberal-rechtsstaatlichen Grundwerten der Union andererseits hingewiesen wurde. Bereits in den im einführenden Kap. 4.1.2. betrachteten diskursiven Langzeittrends ist mit Blick auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates quantitativ festgestellt worden, dass dieses Argument einer „Balance“ bzw. einer konkreten Achtungspflicht der Grundrechte durch die Union besonders stark in der Phase auftrat, in der auch der sicherheits- und performanzorientierte Diskurs am stärksten ausgeprägt war. Der Kampf zur Verteidigung der gemeinsamen liberal-rechtsstaatlichen Grundprinzipien kann nach diesem prägnanten Argumentationsmuster nur im Rahmen und unter Achtung eben dieser Grundprinzipien geführt werden. So forderten die Staats- und Regierungschefs der Union nach den Anschlägen des 11. September 2001 zum globalen Kampf gegen den Terrorismus die Bildung einer Koalition aller Länder,

die bereit sind unsere gemeinsamen Werte zu verteidigen. Die Europäische Union wird ihr Engagement gegen den Terrorismus durch einen miteinander abgestimmten und interdisziplinären Ansatz verstärken, in den alle Politiken der Union einfließen. Sie wird darauf achten, dass dieser Ansatz mit den Grundrechten vereinbar ist, die das Fundament unserer Zivilisation darstellen.⁶⁶¹

Ähnlich heißt es in der Erklärung des Europäischen Rates vom 24. März 2004 zum Kampf gegen den Terrorismus nach den Anschlägen von Madrid:

Terroristische Handlungen sind Anschläge gegen die Grundwerte der Union. [...] Der Europäische Rat bringt erneut seine feste Entschlossenheit zum Ausdruck, die anhaltende terroristische Bedrohung im Einklang mit den Grundsätzen, auf denen die Europäische Union beruht, durch ein umfassendes und integriertes Konzept zu bekämpfen, das eine verstärkte Zusammenarbeit sowohl innerhalb der EU als auch auf internationaler Ebene vorsieht. Es darf nicht zugelassen werden, dass die Demokratie und die Wahrung der Grundfreiheiten durch den Terrorismus ausgehöhlt werden. Bei den Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung sind die Menschenrechte und die Grundfreiheiten zu achten.⁶⁶²

Und auch die am 1. Dezember 2005 vom Europäischen Rat angenommene Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung charakterisiert den Terrorismus als „ernsthafte Bedrohung für unsere Sicherheit, die Werte unserer demokratischen Gesellschaft und die Rechte und Freiheiten unserer Bürger [...]“.⁶⁶³ Dass bei der weltweiten Bekämpfung des Ter-

⁶⁶¹ Schlussfolgerungen des außerordentlichen Europäischen Rates von Brüssel am 21. September 2001, Abschnitt „1. Solidarität und Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten“.

⁶⁶² In der Einleitung des Haager Programms wird zur generellen Achtungspflicht der Grundrechte durch die Union beim Kampf gegen den Terrorismus entsprechend formuliert: „Die Bürger Europas erwarten zu Recht von der Europäischen Union, dass sie im Hinblick auf die grenzüberschreitenden Probleme wie illegale Einwanderung, Menschenhandel und -schmuggel, Terrorismus sowie organisierte Kriminalität und deren Verhütung gemeinsam und noch wirksamer vorgeht, dabei jedoch die Achtung der Grundfreiheiten und -rechte sicherstellt.“

⁶⁶³ Ratsdokument 14469/4/05 REV 4, S. 6. In diesem Sinne hatte auch der Rat bereits unmittelbar nach den Anschlägen von London am 7. Juli 2005 bereits formuliert, „dass sich die Anschläge gegen die universellen Werte

rorismus jedoch gleichzeitig die „Menschenrechte [zu] achten“ sind, wird gleich zu Beginn der Strategie als wichtigstes „strategisches Engagement“ der Union bezeichnet.⁶⁶⁴

Ein wichtiges Kennzeichen dieses allgemeinen Bedrohungs- und Verteidigungsdiskurses ist dabei auch die häufige rhetorische Erzeugung eines identitätsstiftenden „Wir“-Gefühls, indem zumeist im Plural von „unseren“ Werten gesprochen wird, die es „gemeinsam“ zu verteidigen gilt. Einige Beispiele aus der Debatte des Europäischen Parlaments vom 7. September 2005 zum Thema Freiheit und Sicherheit, in denen die Antiterrorismuspolitik der Union nicht zuletzt unter dem Eindruck der zwei Monate zuvor in London verübten Terroranschläge diskutiert wurde, zeigen dies sehr deutlich:

Die Anschläge in London sind von niemandem in Deutschland, Italien, Luxemburg, Portugal oder Finnland als Anschläge in London, sondern als Anschläge auf uns alle, auf jeden einzelnen europäischen Bürger empfunden worden. Wenn ich also die politische Entwicklung genau betrachte, dann sehe ich, dass es ein Wertesystem gibt, das den Bürgerinnen und Bürgern Europas gemeinsam wichtig ist, das sie gemeinsam verteidigen wollen. Das heißt: Wir haben längst eine werteorientierte Basis dieser Europäischen Union. Somit kann man dieser Union auch durchaus die Verteidigung dieser Werte übertragen.⁶⁶⁵

Mit den verabscheuungswürdigen Terroranschlägen am 7. Juli 2005 in London mussten wir erneut einen Angriff auf unsere westliche Zivilisation und auf unsere gemeinsamen Ideale der Demokratie, der Menschenrechte, der Freiheit und des Friedens hinnehmen.⁶⁶⁶

Und auch der damalige britische Innenminister und amtierende EU-Ratspräsident Charles Clarke bekräftigte zu Beginn der Debatte:

richten, auf denen die Europäische Union gründet. Kernstück dieser Werte ist das Bekenntnis zu demokratischen und offenen Institutionen und Gesellschaften, in denen Rechtsstaatlichkeit herrscht und Menschen aller Glaubensrichtungen und mit jedwedem Hintergrund zusammen leben und arbeiten und ihre Geschicke lenken können“ (Erklärung des Rates zur Reaktion der EU auf die Bombenanschläge von London, Ratsdokument 11158/5 vom 13. Juli 2005, S. 2).

⁶⁶⁴ Ratsdokument 14469/4/05 REV 4, S. 3. An anderer Stelle der Strategie (S. 12) wird bekräftigt: „Wir werden unser Engagement zur Vereitelung von Terrortätigkeiten und zur Verfolgung von Terroristen über Grenzen hinweg weiter intensivieren und verwirklichen. Unsere Ziele bestehen darin, Terrorplanung zu verhindern, Terrornetzwerke zu zerschlagen, die Tätigkeit derer, die Menschen für den Terrorismus anwerben, zu vereiteln, Terrorismusfinanzierung und den Zugang zu Anschlagmaterial zu beenden sowie dafür zu sorgen, dass Terroristen vor Gericht gestellt werden, und dabei die Menschenrechte und das Völkerrecht zu achten.“

Auch in der Berliner Erklärung vom 25. März 2007 (vgl. oben Anm. 525) heißt es entsprechend: „Wir werden den Terrorismus, die organisierte Kriminalität und die illegale Einwanderung gemeinsam bekämpfen. Die Freiheits- und Bürgerrechte werden wir dabei auch im Kampf gegen ihre Gegner verteidigen.“

⁶⁶⁵ So Martin Schulz im Namen der SPE-Fraktion. Sämtliche EP-Debatten seit 1999 sind über die Homepage des Europäischen Parlaments unter folgender URL abrufbar: www.europarl.europa.eu/activities/plenary/cre/calendar.do?language=DE (letzter Zugriff 10.3.2009).

⁶⁶⁶ Hans-Gert Pöttering für die EVP-Fraktion. Ganz ähnlich beispielsweise auch die Äußerung des EVP-Abgeordneten Carlos Coelho: „Die Bedrohung durch den Terrorismus betrifft uns alle. Jeder terroristische Akt gegen einen Mitgliedstaat sollte als Angriff auf die EU als Ganzes und die gemeinsamen Werte, die die Grundlage unserer Zivilisation bilden, angesehen werden. Deshalb sollte die Union als Ausdruck der Solidarität alle erdenklichen Maßnahmen treffen, um die Rechte und Freiheiten ihrer Bürger wirksam zu schützen; ich betone, die Rechte und Freiheiten ihrer Bürger.“

Es ist unsere Pflicht, die Anschauung zu verbreiten, dass nicht Gewalt, sondern Demokratie das Mittel ist, um Änderungen zu bewirken und unsere Staaten zu regieren. Wir müssen unsere Werte wie Achtung, Toleranz, Freiheit und Demokratie gegenüber allen Personen verteidigen, die diese zerstören und durch eine andere Doktrin ersetzen möchten, insbesondere wenn sie zu gewaltsamen Mitteln greifen, um ihre Sache voranzutreiben. Dies gehört zwar bereits zur Geschichte der Europäischen Union, sollte aber auch in Zukunft eines ihrer tragenden Elemente sein.

Freilich kann man das Argument einer notwendigen Verteidigung der gemeinsamen liberal-rechtsstaatlichen Werte sowie die Metapher einer anzustrebenden angemessenen Balance zwischen Sicherheitsgewährleistung und Grundrechtsschutz auch als bloße Rhetorik verstehen, die womöglich sogar zeitweise als „Feigenblatt“ eingesetzt wird, um bestimmten, die Freiheitsrechte der Bürger *einschränkenden* Sicherheitsmaßnahmen argumentativ eine breitere Legitimation zu verschaffen und eine sicherheitsbezogene Agenda voranzutreiben und auszuweiten. Die weiteren Ausführungen des damaligen britischen Innenministers in der Debatte des Europäischen Parlaments deuten beispielsweise darauf hin (vgl. unten). Doch unabhängig von der Frage, ob jeweils aus einer Logik der Angemessenheit oder einer Logik der Konsequentialität heraus argumentiert wird, tragen diese zahlreichen und regelmäßig bei allen Akteuren auf Ebene der Union zu findenden Äußerungen dazu bei, dass die liberal-rechtsstaatlichen Normen des in Art. 6 EUV statuierten Gemeinschaftsethos der Union als Diskurselement zumindest ständig präsent sind.

Man kann daher durchaus zu der Feststellung kommen, dass die Bedrohungswahrnehmung nach den diversen Terroranschlägen zumindest in der öffentlichen Rhetorik als wichtiges Moment der Identitätskonstruktion fungierte.⁶⁶⁷ Die liberal-rechtsstaatlichen Grundwerte der Union sind dabei die verbindende Klammer für die argumentative Konstruktion eines gemeinsamen Selbstverständnisses, in dem die Union letztlich als historische Wertegemeinschaft mit „zivilisatorischem“ liberal-rechtsstaatlichem Auftrag definiert wird.⁶⁶⁸ In der Erklärung des Europäischen Rates von Laeken im Dezember 2001 wurde dieses Selbstverständnis unter dem ausdrücklichen Hinweis einer durch den 11. September „gewandelten Welt“ besonders klar und mit einigem Pathos formuliert:

Europa als Kontinent der humanitären Werte, der Magna Charta, der Bill of Rights, der Französischen Revolution, des Falls der Berliner Mauer. Kontinent der Freiheit, der Solidarität, vor allem der Vielfalt, was auch die Achtung der Sprachen, Kulturen und Traditionen anderer einschließt. Die einzige Grenze, die die Europäische Union zieht, ist die der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte. Die Union steht nur Ländern offen, die ihre Grundwerte, wie freie Wahlen, Achtung der Minderheiten und der Rechtsstaatlichkeit, teilen.⁶⁶⁹

⁶⁶⁷ Vgl. mit Blick auf den Diskurs nach den 11. September auch Tsoukala (2004: 417 ff.).

⁶⁶⁸ Vgl. zu diesem Selbstverständnis etwa bereits auch die Äußerungen des SPE-Abgeordneten Jo Leinen in der EP-Debatte vom 15. September 1999 im Vorfeld der Tagung des Europäischen Rates von Tampere mit Blick auf die geplante Grundrechtecharta: „Hier glaube ich, daß die Charta der Bürgerrechte eine einmalige Chance ist, den Menschen von Skandinavien bis zum Mittelmeer zu sagen, dieses Europa ist nicht nur ein Markt. Es ist nicht nur eine Währung, sondern dieses Europa ist eine Wertegemeinschaft zur Verteidigung und zur Förderung der zivilisatorischen Errungenschaften, die wir in Europa in den letzten Jahrhunderten erkämpft haben.“

⁶⁶⁹ Erklärung von Laeken, Abschnitt „Europas neue Rolle in einer globalisierten Welt“.

Müsse dieses Europa, so der Europäische Rat, nicht eine „führende Rolle in einer neuen Weltordnung übernehmen, die Rolle einer Macht, die in der Lage ist, sowohl eine stabilisierende Rolle weltweit zu spielen als auch ein Beispiel zu sein für zahlreiche Länder und Völker?“⁶⁷⁰ In der Tat findet sich in den analysierten Dokumenten in diesem Sinne häufig der explizit formulierte Anspruch der Union, auch gegenüber Drittstaaten ein Vorbild sein zu müssen und die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in anderen Staaten aktiv betreiben zu wollen – zum Teil auch deshalb, um auf diese Weise Radikalisierungstendenzen als Grundlage terroristischer Bedrohungen vorzubeugen.⁶⁷¹

Angesichts seiner identitätsstiftenden Funktion betrifft das Argumentationsmuster der Verteidigung der gemeinsamen liberal-rechtsstaatlichen Grundwerte der Union unmittelbar die Frage kommunitärer Legitimität (vgl. oben Kap. 2.1.2.). Durch den Bedrohungsdiskurs wird das humanitäre und „zivilisierte“ liberal-rechtsstaatliche Selbstbild der Union über eine klare Abgrenzung gegenüber dem Negativbild in Gestalt der „unzivilisierten“ Feinde der Demokratie und Freiheit geschärft und als entsprechend positives Leitbild für das Handeln der Union betont.⁶⁷² An diesem Punkt der Identitätskonstruktion wird deutlich, wie eng die Leitidee der effizienten Sicherheitsgewährleistung einerseits und der Gedanke eines liberal-rechtsstaatlichen Normenfundaments der Union andererseits argumentativ miteinander verknüpft sind. Oben ist mit Blick auf das Sicherheits- und Performanzleitbild herausgearbeitet worden, inwiefern unter dem Eindruck der Bedrohung der Gedanke der *Solidarität* hinsichtlich der effizienten Gewährleistung von Sicherheit beschworen wird. Die Union erscheint auf diesem Wege der Identitätskonstruktion als solidarische Sicherheitsgemeinschaft, die, wie es in der Erklärung von Laeken heißt, als „Macht“ geschlossen im Kampf gegen den Terrorismus auftritt (vgl. oben Kap. 4.2.1.1. und Kap. 4.2.1.2.). In Verbindung mit dem Argumentationsmuster der Verteidigung gemeinsamer Werte wird nun jedoch deutlich, dass das Bild der Sicherheitsgemeinschaft eine tiefer gehende Dimension besitzt: Sicherheitsgewährleistung durch die Union ist nach dieser Rhetorik kein pragmatischer Selbstzweck, sondern letztlich

⁶⁷⁰ Ebd.

⁶⁷¹ So heißt es in der Strategie zur Terrorismusbekämpfung (Ratsdokument 14469/4/05 REV 4, S. 9) etwa: „Wir müssen, um dem entgegenzuwirken [der Radikalisierung von Menschen, DST], außerhalb der Union verantwortungsvolle Staatsführung, Menschenrechte, Demokratie sowie Bildung und wirtschaftliche Prosperität mit umso größerem Nachdruck fördern und zur Konfliktlösung beitragen.“

Ähnlich äußerte sich der damalige Kommissar für Inneres und Justiz Franco Frattini in der EP-Debatte vom 11. April 2005: „Abschließend zwei letzte Überlegungen zur Außentätigkeit der Union im Bereich der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts. Anfang Juli werden wir eine umfassende Mitteilung über die internationale Dimension der Sicherheit und des Rechts - des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts -, vorlegen, in der wir die Rolle bekräftigen werden, die Europa als Verteidiger und Förderer der Grundrechte sowie der hehren Grundsätze und Werte weltweit spielen kann und muss.“

Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang, dass die Achtung der liberal-rechtsstaatlichen Werte der Union ausdrücklich auch ein vorrangiges Ziel der GASP darstellt und – wie oben dargelegt – auch bei der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in die Union ein Schlüsselkriterium bildet. Vgl. insofern auch Monar (2007: 270).

⁶⁷² Vgl. zu dieser grenzziehenden Tendenz des „Othering“ auch kritisch Tsoukala (2008a; 2008b).

auf den Schutz des liberal-rechtsstaatlichen Wertefundaments der Union selbst ausgerichtet. Es geht daher in diesem Argumentationsmuster nicht einfach nur um eine effiziente Produktion physischer Sicherheit für die Bürger, sondern in letzter Konsequenz um die Verteidigung einer gemeinsamen normativen Wertebasis, die den Kern der gemeinsamen Identität ausmacht. Dieser normative Kern wird vor allem in Zeiten der außergewöhnlichen Bedrohungswahrnehmung und -thematisierung in seiner Bedeutung wirklich argumentativ offen gelegt, prononciert und zum allgemeinen Handlungsmaßstab sowohl nach innen als auch nach außen deklariert. Interessanterweise wird somit gerade *durch* einen verstärkten Sicherheits- und Bedrohungsdiskurs gleichzeitig auch die Relevanz des liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos kontinuierlich hervorgehoben.

Diese reflexartig wiederholte Beschwörung des historischen liberal-rechtsstaatlichen Normenfundaments der Union als Kern einer gemeinsamen Identität schützt dabei in gewisser Weise davor – zumindest, was die hier analysierte europäische Ebene betrifft –, dass diese Normen unter dem Druck eines verstärkten Sicherheits- und Performanzdiskurses ernsthaft argumentativ relativiert oder gar offen diskreditiert werden.⁶⁷³

Zwar wurden gerade im Kontext der Diskussion um konkrete Sicherheitsmaßnahmen im Anti-Terrorkampf vereinzelt auch auf europäischer Ebene extreme Positionen in der politischen Debatte vertreten. Besonders prominent sind hier etwa die Äußerungen des bereits zitierten ehemaligen britischen Innenministers Clarke, der nach den Londoner Anschlägen zwar einerseits die Verteidigung der gemeinsamen liberal-rechtsstaatlichen Wertebasis der Union beschwor, im Zuge des zu verschärfenden Anti-Terrorkampfes jedoch gleichzeitig eine „zeitgemäße“ Neubewertung der Europäischen Menschenrechtskonvention forderte und in diesem Zusammenhang die Auffassung vertrat, dass

bei der Weiterentwicklung dieser Menschenrechte unbedingt wesentliche Rechte des Einzelnen gegen das kollektive Recht auf Schutz vor terroristischer Gewalt abgewogen werden müssen. Bei der Stärkung der Menschenrechte müssen wir alle die Tatsache berücksichtigen und akzeptieren, dass neben dem Recht auf Schutz vor Folter und Misshandlungen zugleich auch das Recht auf Schutz vor Tod und Zerstörung durch willkürliche terroristische Gewalt, die zuweilen von Drittstaatsangehörigen ausgeübt, geplant oder gefördert wird, Berücksichtigung finden muss. Es ist schwierig, in dieser Frage das richtige Maß zu finden, und daher müssen wir Politiker unsere Bürger, die uns alle hier gewählt haben, fragen, wo wir die Grenze ziehen sollten. Ich denke, dass sie von uns

⁶⁷³ Monar (2007: 280) macht jedoch unter Hinweis auf einen viel diskutierten Bericht von Amnesty International zu Recht darauf aufmerksam, dass die Mitgliedstaaten über die Rahmengesetzgebung der Union auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung auf *nationalstaatlicher* Ebene nicht selten Sicherheitsmaßnahmen vorangetrieben haben, die aus einer liberal-rechtsstaatlichen Perspektive erhebliche Zweifel aufwerfen. Aus diesem Grunde sei es umso entscheidender, „that EU decisions in the counterterrorism field are vested with democratic and constitutional legitimacy, which can only be provided by adequate parliamentary and judicial checks and balances. Yet, such legitimacy cannot be taken as a given as long as the European Parliament has no codecision powers on relevant legislation on police and judicial cooperation in criminal matters and as long as the jurisdiction of the European Court of Justice remains subject to major restrictions in this domain.“

nicht nur erwarten, dass wir ihre individuellen Rechte bewahren, sondern auch, dass demokratische Werte wie Sicherheit gesetzlich geschützt sind.⁶⁷⁴

Das Sicherheitsziel wird hier im Sinne eines elementaren und letztlich *prioritären* Grundrechts auf Sicherheit, eines kollektiven „Rechts auf Schutz vor Tod und Zerstörung durch willkürliche terroristische Gewalt“, *per se* zum ersten Prüfmaßstab für politisches und rechtliches Handeln erhoben. Liberal-rechtsstaatliche Grundsätze müssen folglich gegenüber diesem vermeintlich ersten aller „Menschenrechte“ gerechtfertigt und abgewogen werden. In diesem Sinne ist es auch zu verstehen, dass hier „Sicherheit“ und nicht – wie es Art. 6 EUV eher entsprechen würde – „Freiheit“ als „demokratischer Grundwert“ bezeichnet wird. Konkret kann dies bedeuten, dass in Zeiten der Bedrohung klassische liberal-rechtsstaatliche Normen zugunsten des diffusen Ziels der kollektiven Sicherheit relativiert werden dürfen. Menschen, die im Verdacht stehen, terroristische Anschläge zu planen, müssten dann beispielsweise nicht notwendigerweise wie „gewöhnliche“ Verdächtige nach den gleichen Rechtsgarantien behandelt werden.⁶⁷⁵

Solche Anschauungen können jedoch keineswegs als generelles Argumentationsmuster oder neues offizielles „Leitbild“ auf Ebene der Union betrachtet werden. Auch wenn – wie oben dargestellt – im öffentlichen Diskurs insbesondere im Kontext der Terroranschläge eine ständige Intensivierung der Handlungskapazitäten im Bereich Innere Sicherheit gefordert und dabei das Sicherheitsziel als öffentliches Gut bzw. eigenständiges „Grundrecht“ auch oftmals besonders in den Vordergrund gestellt wurde (wie etwa in den Strategischen Zielen der Kommission für 2005-2009, vgl. oben Kap. 4.2.1.4.), so kann bislang nicht die Rede davon sein, dass es im Zuge dieser intensivierten Sicherheits- und Performanzorientierung zu einer generellen argumentativen Umdeutung, Relativierung oder gar Diskreditierung des liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos der Union gekommen ist.

Selbst in ihrer betont kritischen Inhaltsanalyse der EP-Debatten zur Terrorismusbekämpfung von September 2001 bis Juni 2003 kommt Anastassia Tsoukala zu dem Schluss, dass die überwältigende Mehrheit der Abgeordneten eine Relativierung liberal-rechtsstaatlicher Normen zugunsten von besonderen Sicherheits- oder Notstandsmaßnahmen („emergency rules“) ablehnte und auch die an den Aussprachen beteiligten Vertreter von Rat und Kommission an keiner Stelle eine notwendige Relativierung oder Aufhebung liberal-rechtsstaatlicher Normen

⁶⁷⁴ So Clarke in der EP-Debatte am 7. September 2005. Weiterhin führte er hier aus: „Abschließend möchte ich hinzufügen, dass das zweifache „Nein“ zur Verfassung von all denjenigen, die an das Europäische Aufbauwerk glauben und dieses Projekt unterstützen, als Weckruf verstanden werden sollte, sich auf die wirklich wichtigen Dinge zu konzentrieren. Das Recht auf Sicherheit liegt all unseren Bürgern sehr am Herzen. Hier können wir zeigen, dass Europa unseren Bürgern wirklich zum Vorteil gereichen kann und dies auch tut. Wir in der Europäischen Union müssen diese Herausforderung meistern. Gerade in diesem Bereich dürfen wir sie nicht enttäuschen.“

⁶⁷⁵ Vgl. zu den Implikationen einer solchen Auffassung auch die Ausführungen von Jutta Limbach in dem Artikel „Ist die kollektive Sicherheit Feind der individuellen Freiheit?“, Die Zeit, 10. Mai 2002, sowie Bielefeldt (2004: 15).

zugunsten solcher Maßnahmen im Anti-Terror-Kampf forderten.⁶⁷⁶ Dehnt man diese Analyse auf die Debatten auch nach den Madrider und Londoner Anschlägen aus, so zeigt sich, dass dieser Befund durchaus stabil ist: Extreme Positionen – wie die des damaligen britischen Innenministers –, die offen auf eine Neubewertung oder zeitweilige Außerkraftsetzung zentraler liberal-rechtsstaatlicher Normen durch Anwendung von Ausnahmemassnahmen abzielten, waren selten zu konstatieren.⁶⁷⁷ Die breite Masse der Äußerungen betonte klar die Selbstverpflichtung der Union zur Achtung der Grundrechte und bürgerlichen Freiheiten, nicht zuletzt mit der Begründung, dass dies den Kern der Identität der Union ausmache.⁶⁷⁸ Gerade für das Europäische Parlament als kollektivem Akteur gilt dabei, dass das Handeln der Union sogar

⁶⁷⁶ Vgl. Tsoukala (2004: 430 ff.). Um ihre kritische Argumentation aufrecht zu erhalten, stellt Tsoukala jedoch die gewagte Vermutung an, dass Rat und Kommission in Wirklichkeit illiberale Anschauungen vertreten, da die beiden Institutionen wiederholt Gebrauch von der Balance-Metapher (Notwendigkeit eines Gleichgewichts zwischen Freiheit und Sicherheit) machen. Diese Metapher hält Tsoukala per se für ein illiberales Gedankenkonstrukt, hinter dem sich letztlich die Befürwortung von „emergency rules“ verberge. Daher sei zu erwarten, dass „in most cases, the EU institutions seek to present the future adoption of emergency rules as a necessary step to be taken in order to protect the internal security of the EU countries and of the rest of the world.“ Allerdings kommt Tsoukala daraufhin zu einer recht interessanten Schlussfolgerung: „Traditionally, the restriction of the democratic space that results from such a policy is associated with a brutal or gradual change of regime, passing from democracy to totalitarian or authoritarian models of governance. However, though formally plausible, this hypothesis is incompatible with the long attachment of the EU institutions to democratic values. The danger that the European area may be constructed following securitarian criteria, at the expense of democratic values, remains still potential rather than real“ (ebd.: 439). Die selbstbeschränkenden Wirkungen der liberal-rechtsstaatlichen Grundwerte der Union werden an dieser Stelle somit durchaus gesehen und als relevant erachtet, wenngleich dies nicht dem Grundtenor der Analyse entspricht.

⁶⁷⁷ Allerdings gab es – schwerpunktmäßig von Seiten der konservativen Abgeordneten im EP – zum Teil Äußerungen, die die Notwendigkeit einer Verschärfung von Sicherheitsmaßnahmen im Anti-Terrorismuskampf befürworteten und dabei eine Beeinträchtigung von Freiheitsrechten als quasi „zwangsläufige“ Konsequenz zumindest in Kauf nahmen. Vgl. etwa den Beitrag des EVP-Abgeordneten Lipiena in der Debatte zum Thema „Freiheit und Sicherheit“ vom 4. Mai 2004: „Schon seit langem kennt das Verbrechen keine Grenzen mehr. Umso wichtiger ist die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Sicherheitsorganisationen innerhalb und außerhalb der Europäischen Union. Das Europäische Parlament muss alles in seiner Macht stehende tun, um diese Zusammenarbeit zu gewährleisten. Der Einzelne fühlt sich heute stärker bedroht als in der Vergangenheit. Wir dürfen nicht zulassen, dass Angst das Denken und Handeln der Menschen bestimmen. Genauso wenig dürfen wir bereit sein, aus Angst jenen nachzugeben, die uns nicht achten, oder mit ihnen zu verhandeln. Um die menschlichen Freiheiten zu garantieren, müssen Opfer gebracht werden. Nur durch bestimmte Einschränkungen der Freiheit kann Sicherheit erreicht werden. Wenn wir in unseren Diskussionen über die Frage, wie weit die Freiheit zugunsten der Sicherheit eingeschränkt werden sollte, unsere Ideale nicht vergessen, dann befinden wir uns auf dem richtigen Weg. Diese Diskussionen sollten übrigens nie enden.“ Vgl. ähnlich die Äußerungen des EVP-Abgeordneten von Bötticher in der Debatte vom 29. April 2004 zur Frage des Fluggastdaten-Abkommens zwischen der EU und den USA: „Nicht überall dort, wo nicht dasselbe Datenschutzniveau herrscht, sind gleich die Bürgerrechte bedroht. Die Vereinigten Staaten haben ein berechtigtes Interesse, nämlich in diesem Fall den Schutz ihres Landes.“

⁶⁷⁸ Vgl. insofern auch die Äußerung des Rates zu Beginn der EP-Debatte vom 15. September 2004 (Kampf gegen den Terror): „Der Terrorismus ist nicht nur ein Angriff auf unsere politische und ökonomische Freiheit, sondern auch auf unsere Normen und Werte: Freiheit, Demokratie, Toleranz und Rechtsstaatlichkeit – Werte, die wir verteidigen müssen. Der Terrorismus bedroht nicht nur westliche, sondern allgemeingültige Werte, die die Grundlage für die Vereinten Nationen bilden. Der einzige Weg, ihn zu bekämpfen, besteht darin, sich ihm entgegenzustellen. Daher müssen wir dieses vielköpfige Ungeheuer entschlossen und effektiv bekämpfen. Man könnte dem Gedanken erliegen, dass für diesen Kampf jedes Mittel recht wäre, doch müssen wir hier vorsichtig sein. Wir müssen in unserem gemeinsamen Kampf die Normen und Werte bewahren, die der Terrorismus zu zerstören versucht.“

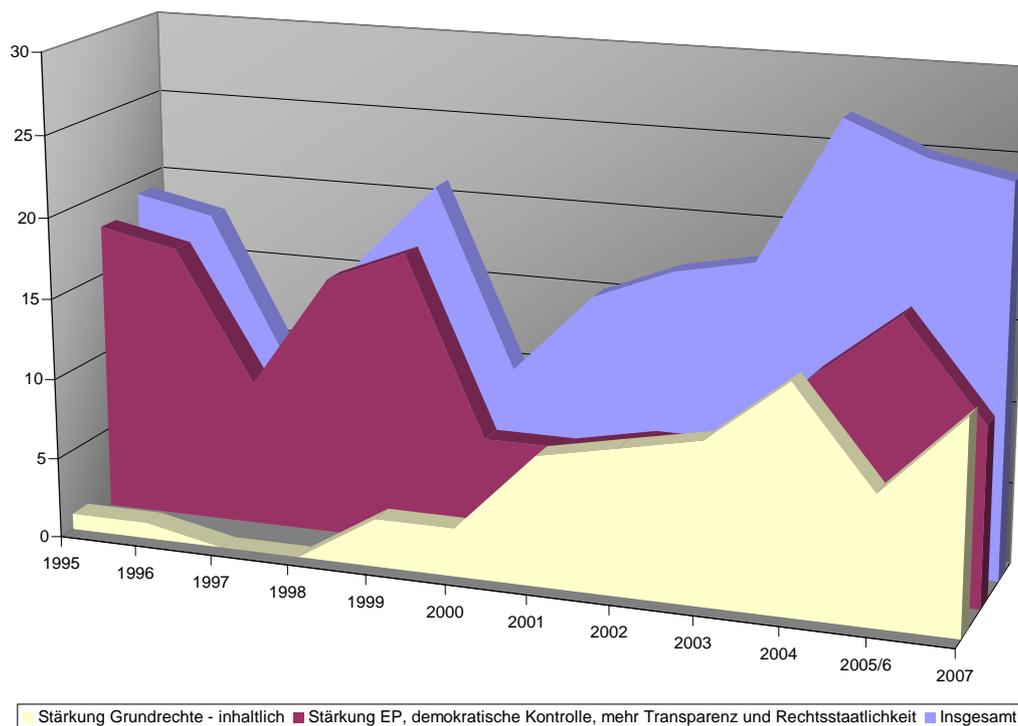
Untersucht wurden die EP-Debatten vom 29. März 2004, 19. April 2004, 4. Mai 2004, 15. September 2004, 13. Oktober 2004, 7. September 2005, 14. November 2005 und 13. Dezember 2005, in denen es schwerpunktmäßig um Maßnahmen im Kontext der Terrorismusbekämpfung ging.

eher aus einer *verstärkt* kritischen Perspektive betrachtet wurde, indem angesichts der starken Sicherheitsfokussierung nach den Terroranschlägen auch ein verstärktes grundrechtliches Engagement bzw. die Einhaltung der liberal-rechtsstaatlichen Standards mit noch mehr Nachdruck verlangt wurde. *Quantitativ* kommt dies in dem in der folgenden Grafik dargestellten argumentativen Langzeittrend auf der Grundlage der jährlichen Entschließungen des Europäischen Parlaments zu den Fortschritten im Bereich des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ durchaus deutlich zum Ausdruck. Während *vor* 2001 die liberal-rechtsstaatlichen Argumente des Parlaments vor allem auf die Stärkung demokratischer Kontrollstrukturen auf Ebene der Union – und damit insbesondere auf die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments selbst – bezogen waren (rote Fläche), argumentierte das Parlament seit 2001 auch stärker inhaltlich und policy-orientiert (gelbe Fläche), indem es neben der generellen Forderung, dass die Union bei ihren Bemühungen um mehr Sicherheit die Grundrechte keinesfalls vernachlässigen dürfe, etwa vermehrt eine Verstärkung des Grundrechts auf Datenschutz im Bereich Innere Sicherheit einforderte oder auf die Notwendigkeit eines besseren Grundrechtsschutzes der Unionsbürger beispielsweise im Bereich der Verfahrensrechte im Strafprozess hinwies.⁶⁷⁹ Das Europäische Parlament reagierte damit deutlich auf die gesteigerte Sicherheits- und Performanzorientierung seit 2001 und insbesondere in der Haager-Programm-Phase, in der – wie oben dargestellt – vor allem der Gedanke eines effizienteren Datenaustausches im Strafverfolgungs- und Sicherheitsbereich ganz erheblich an Gewicht gewonnen hat (vgl. oben Grafik 3).

⁶⁷⁹ Vgl. beispielsweise den Fortschrittsbericht des EP für 2003 (angenommen am 11. März 2004), in dem das Parlament betont, „dass der Schutz personenbezogener Daten ein Grundrecht der europäischen Bürger im Sinne von Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union darstellt, und bedauert, dass die Kommission die Übermittlung personenbezogener Daten europäischer Bürger, die in die USA reisen, an die amerikanischen Sicherheitsbehörden gestattet hat, ohne dass die Einhaltung des Grundrechts der Bürger auf Vertraulichkeit dieser Daten in angemessener Weise gewährleistet ist; [...]“. In der Grafik wurden erneut die jeweils absoluten Zahlen der codierten Argumente abgetragen (Y-Achse).

Vgl. zur Frage der Verfahrensrechte etwa den Fortschrittsbericht für 2005 (angenommen am 30. November 2006), in dem das EP den Rat „mit Nachdruck“ auffordert, „den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union [...] unverzüglich anzunehmen und in diesem Zusammenhang den Standpunkt des Europäischen Parlaments vom 12. April 2005 [...] gebührend zu berücksichtigen; [...]“.

Grafik 12: liberal-rechtsstaatliche Argumente EP im Langzeittrend



Quelle: eigene Darstellung.

Die verstärkt kritische Betrachtung im Europäischen Parlament ging zum Teil sogar soweit, dass zeitweise gerade im Handeln der Union selbst – etwa im Zusammenhang mit den diversen Vorhaben und Zielen im Bereich des Datenaustausches und der Datensammlung – eine besondere Bedrohung für die liberal-rechtsstaatlichen Grundwerte gesehen und in bewusst kritischer Gegenbewegung beispielsweise das Bild des totalitären Überwachungs- und Polizeistaates bemüht wurde.⁶⁸⁰ Dies sind typische Diskursmuster, wie man sie auch auf nationaler Ebene im Rahmen von kontroversen Sicherheitsdiskursen kennt.⁶⁸¹

⁶⁸⁰ Vgl. insofern etwa den Fortschrittsbericht für das Jahr 2005 (angenommen am 30. November 2006), in dem das Parlament den Europäischen Rat auffordert, dem Rat und der Kommission mehrere Leitlinien an die Hand zu geben, darunter auch die „Verhinderung der Schaffung eines Überwachungsstaats durch die europäischen Rechtsvorschriften und die strikte Beschränkung der Einmischung des Staates in die Ausübung der Freiheiten des Einzelnen, die im Übrigen einer regelmäßigen Überprüfung unter Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente unterzogen werden muss; [...]“.

⁶⁸¹ Kunz (2005: 12) unterscheidet hierbei zwischen einem Konservativen und einem Kritischen Sicherheitsdiskurs. Während Vertreter eines Konservativen Diskurses „einen je aktuellen Stand und die hierzu erforderlichen Mittel an (staatlich-)repressiv gewährleisteter Innerer Sicherheit bzw. ein Mehr hiervon befürworten“, zeichnen sich Positionen eines Kritischen Diskurses dadurch aus, dass sie „im Gegenzug die jeweils herrschende Politik Innerer Sicherheit und den Bestand der hierzu eingesetzten Mittel umgekehrt als Bedrohung kommunizieren und/oder eine Zunahme staatlicher Repression als Gefahr thematisieren und zurückweisen bzw. die vordergründige Absicht und die Wirksamkeit solcher Inneren Sicherheitspolitik in kritisch-ablehnender Weise bezweifeln“. Interessant ist nun, dass nach der Untersuchung von Kunz (ebd: 360 f.), im „(politisch) Kritischen Diskurs [...] ähnliche Topoi und größtenteils die selben Metaphern anzutreffen [sind], wie in seinem konservativen Widerpart. Im Konservativen Diskurs werden damit abstrakte Kriminalitätsbedrohungen bzw. diesbezügliche Drohkolllektive belegt. Im Kritischen Diskurs wird – umgekehrt – eine aus dieser Politik resultierende Bedrohung von

Insgesamt, und dies ist entscheidend, zeigte sich im Rahmen des allgemeinen Bedrohungsdiskurses nach den verschiedenen Terroranschlägen nicht nur in den Debatten und kollektiven Äußerungen des Europäischen Parlaments, sondern auch in den Äußerungen der anderen Akteure eine grundsätzliche argumentative Stabilität hinsichtlich der liberal-rechtsstaatlichen Grundwerte als ideeller Kern der EU. In den oben beispielhaft zitierten regelmäßigen Selbstverpflichtungen der Union zur Verteidigung ihrer liberal-rechtsstaatlichen Werte unter gleichzeitiger Wahrung und Achtung eben dieser Werte – etwa in Gestalt der Äußerungen des Europäischen Rates, des Rates, der Kommission oder im Rahmen der zentralen Strategiepapiere zur Terrorismusbekämpfung – wurde nicht versucht, das liberal-rechtsstaatliche Normenfundament zugunsten eines übergeordneten Grundrechts auf kollektive Sicherheit umzudeuten. Auch aus den Debatten des Konvents sowie den Formulierungen des Verfassungsvertrags, des Haager Programms und des Lissabonner Vertrags (siehe dazu ausführlich unten Kap. 4.2.2.2., Kap. 4.2.2.3. und Kap. 4.2.2.4.) kann nicht geschlossen werden, dass die liberal-rechtsstaatliche Wertebasis der Union, wie sie derzeit noch in Art. 6 EUV formuliert ist, unter dem Druck der Versicherheitlichungstendenzen umdefiniert wurde oder wird. Trotz einer unverkennbar deutlichen Intensivierung des Sicherheits- und Performanzdiskurses heißt es noch nicht: „Die EU gründet sich auf den demokratischen Wert (oder das Grundrecht) der kollektiven Sicherheit.“⁶⁸² Anstatt eine Umdeutung oder Diskreditierung zu bewirken, hat der verstärkte Sicherheits- und Performanzdiskurs im Zuge der Terroranschläge sogar eher dazu geführt, dass der liberal-rechtsstaatliche Legitimitätsstandard der Union häufiger als früher betont und durch die ständige rhetorische Selbstvergewisserung über die gemeinsamen Grundwerte (gerade in der Abgrenzung nach außen) letztlich argumentativ aufgewertet bzw. weiter verfestigt wird.

Zu betonen ist an dieser Stelle freilich, dass die hier analysierten *argumentativen* Strukturen noch keine Auskunft über die konkrete praktische Politikgestaltung der Union geben. Dass die Union in ihrem öffentlichen Selbstverständigungsdiskurs konstant auf die Gültigkeit des liberal-rechtsstaatlichen Normenfundaments verweist, heißt noch nicht, dass in der politischen Praxis tatsächlich immer ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Grundrecht auf individuelle Freiheit und dem öffentlichen Gut der Sicherheit gefunden wird. In dieser Arbeit soll und kann es jedoch – wie in Kap. 1 und 2 erörtert – weniger um eine normativ begründete Bewertung konkreter Maßnahmen der Union gehen, begäbe man sich dabei doch zwangsläufig in ein Feld harter ideologischer Auseinandersetzungen. Vielmehr interessieren die argu-

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit eben jenen Metaphern identifiziert. Diese Bedrohung wird häufig mittels der sog. Faschisierungsthese dramatisch zugespitzt. Es lässt sich in Bezug auf den Kritischen Diskurs von einer Strategie der Gegendramatisierung und Gegenskandalisierung sprechen“.

⁶⁸² Vgl. zu einer solchen Charakterisierung von Sicherheit als „demokratischem Wert“ durch Charles Clarke oben Kap. 4.2.2.1.

mentativen Strukturen in einer analytisch-empirischen Perspektive, das heißt in ihrer Eigenschaft als Handlungsrahmen, in dem sich Akteure bewegen und sich im Hinblick auf ihre Glaubwürdigkeit an den selbst definierten Legitimitätsstandards orientieren und entsprechend argumentieren. In normativer Hinsicht kann hier daher lediglich gefolgert werden, dass eine Politik, die dauerhaft und offensichtlich ihre eigenen Legitimitätsstandards verletzt, langfristig ihre Glaubwürdigkeit verliert. Insofern spricht viel für die These, dass sich aus dem ständig betonten liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard der Union erhebliche Selbstbeschränkungsmechanismen ergeben. Dies sollte zumindest solange gelten, wie Entscheidungsträger davon ausgehen müssen, dass liberal-rechtsstaatliche Normen grundsätzlich noch von anderen politisch relevanten Akteuren als Legitimitätsstandard anerkannt sind – sei es in Gestalt einer kritischen liberalen „Zivilgesellschaft“, in der Eder/Trenz, möglicherweise etwas zu optimistisch und diffus, das zentrale Korrektiv gegenüber illiberalen Tendenzen sehen,⁶⁸³ oder auch in Form von ganz konkreten konstitutionellen Akteuren wie Verfassungsgerichten und Parlamenten, deren institutionelles Selbstverständnis sich zu einem guten Teil darüber definiert, auf die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte der Bürger zu achten. Ist dies der Fall, besteht letztlich nur ein begrenztes Set an Policy-Optionen, die sich argumentativ im Rahmen des jeweils konstruierten Legitimitätsstandards ohne Gefahr für die eigene Glaubwürdigkeit rechtfertigen lassen. Durch „Rationalizing“ kann zwar prinzipiell immer versucht werden, jede Maßnahme als konform mit dem liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard zu definieren.⁶⁸⁴ Eine solche Strategie kann aber letztlich nur zu einem begrenzten Maße funktionieren, da entsprechende Argumente recht eindeutig als rationalisierende Argumente entlarvt werden können und entsprechend kritische Gegenargumente provozieren. Solche kritischen Gegenargumente wiegen im politischen Prozess umso schwerer, je stärker die institutionellen Einflusspotentiale der Akteure sind, von denen die Gegenargumente vorgebracht werden. Nur für den Fall, dass alle gesellschaftlichen Akteure und politischen Institutionen den liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard ablehnen bzw. diesem nur noch vollkommen indifferent gegenüberstehen (sei es aus Zwang oder aus freier Entscheidung), lassen sich illiberale Maßnahmen ohne jeglichen Widerstand auch unter dem dann hohl gewordenen Label der Rechtsstaatlichkeit oder der Freiheit durchsetzen. Dies ist der Fall in totalitären Regimen. Eine solche Tendenz zeichnet sich für die Union jedoch kaum ab. Stattdessen wird in den folgenden Kapiteln deutlich, dass sich auch im Bereich der Inneren Sicherheit auf Ebene der Union die Perspektive einer institutionellen Ordnung eröffnet, in der die strukturellen Einflussmöglichkeiten für potentiell kritische und tendenziell eher aus einer liberal-rechtsstaatlichen Perspektive argumentierende Akteure (etwa in Gestalt des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente oder des EuGH) erheblich vergrößert werden.

⁶⁸³ Vgl. zu diesem Ansatz oben Kap. 2.4.

⁶⁸⁴ Vgl. dazu oben Kap. 2.4.

Grundsätzlich lässt sich daher sagen, dass Akteure, die im Hinblick auf das Politikfeld Innere Sicherheit ihre Glaubwürdigkeit nicht aufs Spiel setzen wollen, sich nicht nur an einem sicherheits- und performanzorientierten Legitimitätsstandard, sondern auch an einem liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard orientieren und entsprechend argumentieren müssen. Mit Blick auf die im Folgenden zu analysierenden liberal-rechtsstaatlichen Argumentationsmuster im Konvent werden diese Implikationen eines doppelten Legitimitätsstandards erneut deutlich.

4.2.2.2. Argumentative Strukturen im Konvent: Gleichgewicht von funktionalem und normativen Druck

In der Erklärung von Laeken hatte der Europäische Rat mit Blick auf die konzeptionelle Arbeit des Konvents das Credo ausgegeben, die Union müsse „demokratischer, transparenter und effizienter werden“.⁶⁸⁵ Diese Leitperspektive, die im Grunde für die gesamte Verfassungs- und Finalitätsdebatte seit der Erklärung zur Zukunft der Union im Anhang des Vertrags von Nizza prägend war, wurde folglich auch im Konvent im Hinblick auf mögliche Reformen im Politikfeld Innere Sicherheit übertragen.⁶⁸⁶ Die oben analysierten sicherheits- und performanzorientierten Argumentationsstrukturen im Konvent sowie die konkreten Reformen im VVE haben dabei gezeigt, dass sich die Akteure stark an einem ergebnisinduzierten Legitimitätsstandard orientierten. Wie verhält es sich nun mit dem liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard?

Betrachtet man analog zur Darstellung in Kap. 4.2.1.2. als Ausgangspunkt der Analyse zunächst das einführende, die Debatten strukturierende Dokument (CONV 69/02) des Präsidiums zum „Stand der Arbeiten und allgemeinen Problematik“ im Bereich Inneres und Justiz vom 31. Mai 2002, so wird bereits hier deutlich, dass neben den oben erörterten Argumenten zur angestrebten Effizienzsteigerung auch den Fragen einer angemessenen demokratischen Kontrolle, des Grundrechtsschutzes und der Transparenz im Politikfeld Innere Sicherheit erhebliches Gewicht beigemessen wurde. Die folgenden Ausführungen zur Rechenschaftspflicht und parlamentarischen Kontrolle im Bereich der Dritten Säule belegen dies anschaulich:

Polizei und Justiz waren schon immer Bereiche, in denen die individuelle und/oder kollektive Verantwortung eindeutig festgelegt werden und schnell und wirksam zum Tragen kommen muss. Wenn etwas schief läuft, wollen die Bürger sofort wissen, wer dafür verantwortlich und zu bestrafen ist. Einige Beobachter vertreten die Auffassung, dass das derzeitige europäische institutionelle Gefüge dieser Forderung nach Zuweisung der politischen Verantwortung nur unzureichend gerecht wird, da insbesondere die Tätigkeiten von Europol nicht der Kontrolle

⁶⁸⁵ Erklärung von Laeken, Abschnitt „Die Herausforderungen und Reformen in einer erneuerten Union“.

⁶⁸⁶ Vgl. zur Reformdiskussion im Bereich Inneres und Justiz „auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag“ ausführlich Monar (2003a).

des Europäischen Parlaments unterliegen. Für die Annahme eines gemeinsamen Standpunkts des Rates ist die Anhörung des Europäischen Parlaments ebenfalls nicht erforderlich. Würde angestrebt, ein europäisches Strafrecht, einen europäischen Staatsanwalt, eine wirklich gemeinsame europäische Asylregelung oder eine europäische Polizei - wenn auch nur mit Einschränkungen und allmählich - einzuführen, so stellte sich umso mehr die Frage nach der politischen Verantwortung.⁶⁸⁷

Noch weitaus grundsätzlicher äußerte sich der Schlussbericht der Arbeitsgruppe zu einer prinzipiellen liberal-rechtsstaatlichen Leitperspektive für den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Die Politik der Union im Bereich Inneres und Justiz sollte nach den Worten des Abschlussberichts

auf einem gemeinsamen Bekenntnis zur Freiheit fußen, das sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit stützt. Von großem Belang sind in diesem Zusammenhang die einschlägigen Arbeiten des Europarates. Die Bürger müssen spüren, dass die „europäische öffentliche Ordnung“ wirklich Gestalt angenommen hat und in ihrem täglichen Leben inzwischen tatsächlich erfahrbar ist. In dieser Hinsicht sind die Grundsätze der Transparenz und demokratischen Kontrolle überaus wichtig.⁶⁸⁸

Neben dem Verweis auf die externen liberal-rechtsstaatlichen Normen des Europarats ist an dieser Passage vor allem bemerkenswert, dass hier der Begriff der „europäischen öffentlichen Ordnung“ erneut aufgegriffen wird, den erstmals die Kommission in ihrer Mitteilung von 1998 verwendet hatte. Das Konzept einer auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Transparenz und demokratischer Kontrolle basierenden originär „europäischen“ öffentlichen Ordnung, die die Ebene der nationalen öffentlichen Ordnung ergänzt, wird hier somit verfestigt.⁶⁸⁹

Jenseits dieser im Schlussbericht der Arbeitsgruppe zum Ausdruck kommenden grundsätzlichen Betonung eines liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandards für den Bereich Inneres und Justiz stellt sich jedoch die Frage, inwiefern sich *insgesamt* in den argumentativen Strukturen des Konvents eine Orientierung an diesem Legitimitätsstandard zeigt und inwiefern Implikationen des oben thematisierten doppelten Legitimitätsstandards deutlich werden. Wie lässt sich dabei das Verhältnis von sicherheits- und performanzorientierten Argumenten zu liberal-rechtsstaatlichen Argumenten beschreiben, und welche Schlussfolgerungen sind daraus aus theoretischer Sicht zu ziehen?

In seinem Artikel „Die Kontrolle der Kontrolleure – Der Europäische Konvent und die Vergemeinschaftung der polizeilichen Kooperation“ hat Wolfgang Wagner unter Anwendung des Ansatzes von Rittberger/Schimmelfennig festgestellt, dass sich mit Blick auf die Grundlagen-

⁶⁸⁷ Die Belege lassen sich in dem Dokument (CONV 69/02) fortsetzen: „Ist es denkbar, dass der Rat unter Ausschluss der Öffentlichkeit so heikle politische Fragen wie ein gemeinsames Asylrecht oder die Befugnisse und Strukturen einer europäischen Polizei erörtert? Was ist mit der Rolle des Europäischen Parlaments, das derzeit in allen diesen Bereichen lediglich angehört wird? Welche Aufgaben sollen die nationalen Parlamente übernehmen? Der Europäische Gerichtshof kann gegenwärtig im II-Bereich nur eine begrenzte Kontrolle ausüben. Die Verträge übertragen dem Gerichtshof keinerlei Zuständigkeiten für die dritte Säule, auch nicht für den vergemeinschafteten Bereich im Falle von Maßnahmen zur Wiedereinführung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen oder allgemein für die Kontrolle von einzelstaatlichen polizeilichen Maßnahmen oder Maßnahmen der öffentlichen Ordnung.“

⁶⁸⁸ Abschlussbericht der Arbeitsgruppe X (CONV 426/02)

⁶⁸⁹ Vgl. oben.

debatte des Konvents zum Bereich Inneres und Justiz am 6. Juni 2002 „die überwältigende Mehrheit der Delegierten für eine stärkere parlamentarische und gerichtliche Kontrolle sowie für eine Vergemeinschaftung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit [aus sprach]“.⁶⁹⁰ Dabei seien vor allem Salienzargumente sowie – im Hinblick auf die Forderung nach einer Vergemeinschaftung des Politikbereichs – Effizienzargumente verwendet worden.⁶⁹¹ Diese Beobachtungen sind ein guter Ausgangspunkt für eine vertiefende Analyse vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen dieser Arbeit.⁶⁹²

Betrachtet man die Verteilung argumentativer Strukturen im Konvent näher, so ist zunächst festzuhalten, dass die Debatten interessanterweise *nicht* von einem einseitigen sicherheitsorientierten Performanzdiskurs dominiert waren. Zwar ist oben mit Blick auf das spezifische Argument der „Erwartungen der Bürger“ festgestellt worden, dass hier ein deutliches Übergewicht zugunsten des Sicherheitsziels bestand, doch in Bezug auf die konkrete inhaltliche Reformdiskussion lässt sich im Vergleich zum Sicherheits- und Performanzdiskurs ebenso ein durchaus starker liberal-rechtsstaatlicher Diskurs beobachten. Im Vergleich zu der Häufigkeit von Beiträgen mit Sicherheits- und Performanzargumenten (77 % siehe oben Kap. 4.2.1.2.) enthielten nämlich rund 70 % der analysierten Beiträge der Konventsmitglieder ebenfalls klare liberal-rechtsstaatliche Argumente.⁶⁹³ Obwohl dabei nur einige Delegierte Gebrauch von „echten“ Salienzargumenten im Sinne einer expliziten Anprangerung einer existierenden bzw. entstehenden liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätslücke machten,⁶⁹⁴ ist zu betonen, dass die

⁶⁹⁰ Wagner (2006: 291).

⁶⁹¹ Ebd.

⁶⁹² Die empirische Basis der Analyse wurde in der vorliegenden Arbeit erweitert. Wie schon mit Blick auf die Analyse der sicherheits- und performanzorientierten Argumentationsmuster im Konvent erläutert (siehe oben Kap. 4.2.1.2.), wurden 159 Grundsatzbeiträge ausgewertet, die entweder mündlich in den Plenardebatten vom 6. Juni 2002, 6. Dezember 2002 und 3. April 2003 vorgebracht oder aber als schriftliche Beiträge eingereicht worden sind (redaktionelle Änderungsanträge wurden nicht berücksichtigt).

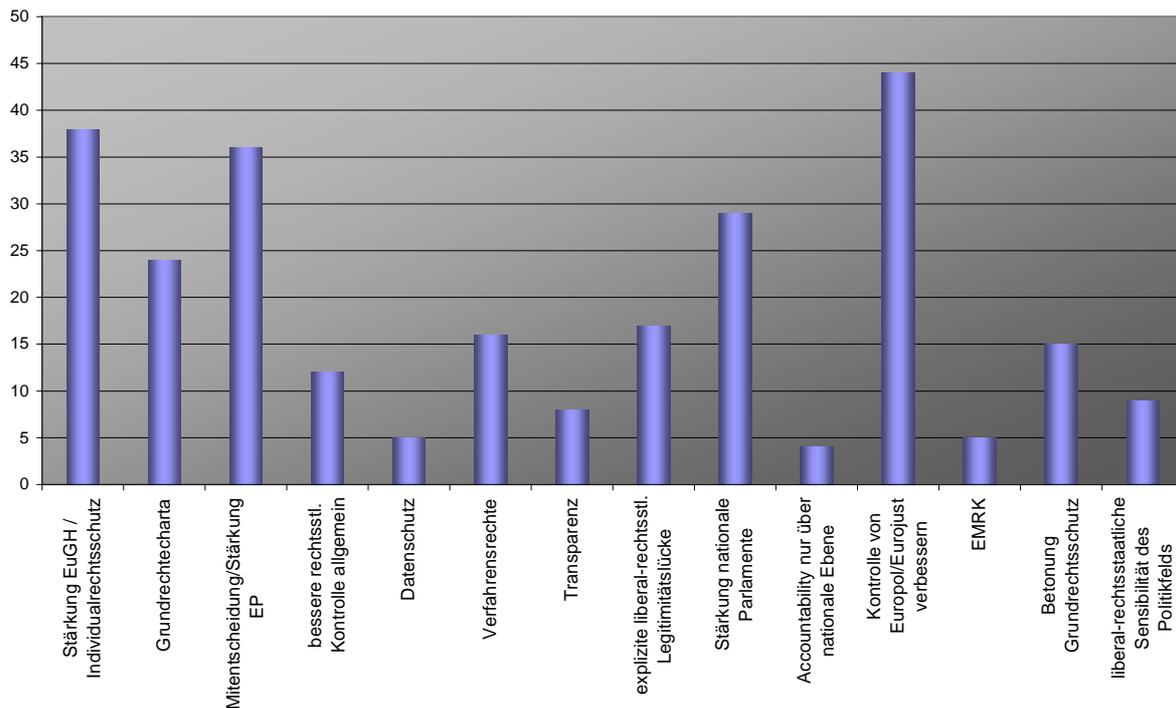
⁶⁹³ Insgesamt enthielten 112 der 159 codierten Beiträge liberal-rechtsstaatliche Argumente.

⁶⁹⁴ Vgl. zu solchen „echten“ Salienzargumenten beispielsweise den Beitrag des EP-Vertreters Voggenhuber in der Debatte vom 6. Juni 2002 (6.6.2002 – 4-051): „Unser Kollege Kirkhope hat gemeint, er würde als Gegenmodell einer Vergemeinschaftung eine immer engere Zusammenarbeit der Polizei vorschlagen. Er mag ja daran glauben, dass eine immer engere Zusammenarbeit der Polizei einen Raum der Sicherheit herstellt, aber einen Raum der Freiheit und des Rechts sicherlich nicht! Die Grundrechte, die Demokratie würden dabei sehr schnell auf der Strecke bleiben, so wie sie auch heute schon im Bereich der Regierungszusammenarbeit den eigentlichen Konflikt darstellen. Herr Kirkhope, das Demokratiedefizit der Union hat einen Namen: Das schwarze Loch der Demokratie ist die Regierungszusammenarbeit, ist der Rat! Der britische Kollege Heathcoat-Amory näherte sich der Sache von der ganz anderen Seite. Er klagte nämlich eben die demokratische Legitimation ein, die Grundrechte, die Souveränität der Parlamente, die nur im Nationalstaat gegeben ist. Ich hätte ihn gerne gefragt: Was ist denn demokratisch legitimiert in einer Regierungszusammenarbeit, die über konzertierte, geheime Ministerbeschlüsse die nationale Gesetzgebung erzwingt und dominiert? Was ist denn daran demokratisch legitimiert? Wo sind die Grundrechte gegenüber Europol? Wo ist die Rechtsbasis unserer Bürger für Schadenersatzforderungen gegenüber Europol? Die Rechtsbasis für Auskünfte gegenüber Europol? Nirgendwo ist sie!“

Ganz ähnlich die Äußerungen der EP-Delegierten Kaufmann in derselben Debatte (6.6.2002 – 4-025): „Herr Präsident! So, wie es jetzt ist, kann es mit der EU-Innen- und Justizpolitik nicht weitergehen. Ich glaube, dass die gesamte Konstruktion der dritten Säule fallen muss. Was ist denn das Kennzeichen der dritten Säule? Es gibt eine nahezu groteske Undurchsichtigkeit der Entscheidungen. Wer wie und warum Entscheidungen auf diesem wirklich wichtigen Politikfeld fällt, bleibt im Dunkeln. Eine demokratische Kontrolle ist praktisch unmöglich. Das Europäische Parlament hat das ‚Recht‘ - wenn man den Begriff überhaupt benutzen kann - auf Stellungen. Ich frage mich, was hat das mit demokratischen Verfahren zu tun? Drückt sich darin das Wesen europä-

übrigen hier als „liberal-rechtsstaatlich“ identifizierten Argumente implizit oder explizit ebenfalls auf den gemeinsamen normativen liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard Bezugnahmen und entsprechende Reformen einforderten. Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die quantitative Verteilung der jeweiligen inhaltlichen Bezugspunkte der vorgebrachten liberal-rechtsstaatlichen Argumente.⁶⁹⁵

Grafik 13: Inhaltliche Bezugspunkte bei liberal-rechtsstaatlichen Argumenten (absolut)



Quelle: eigene Darstellung.

ischer parlamentarischer Demokratie aus, dass das Europäische Parlament Stellungnahmen abgeben kann, um die sich dann später aber niemand mehr schert? Auch das Kriterium der Rechtsstaatlichkeit wird in der dritten Säule verfehlt. Wo ist die europäische Gewaltenteilung? An welchen Gerichtshof kann sich die Bürgerin oder der Bürger wenden, wenn ihre oder seine Grundrechte durch exekutive Maßnahmen in diesem Bereich verletzt werden? Ich muss sagen, ich kann und will mir auch für die Zukunft keine europäische Polizei vorstellen, die nicht demokratisch kontrolliert ist. Der jetzige Zustand von Europol ist wirklich eine schlimme Situation! Aber statt über die Demokratiedefizite zu reden und darüber nachzudenken, wird bisher immer nur darüber geredet, neue Befugnisse zu übertragen, den Institutionen mehr Macht zu geben. Die Frage, wie das Demokratiedefizit beseitigt werden kann, ist jedoch völlig unterbelichtet. Eine europäische Polizei, die über volle polizeiliche Befugnisse verfügen soll, die eigenständig ermittelt und Straftaten verfolgt und deren Ermittler dann womöglich noch über Immunität verfügen, ist für mich ein Rückfall ins 19. Jahrhundert. Deshalb müssen wir diese undemokratische und intransparente Situation überwinden. Wir brauchen einen Sprung in unserer Entscheidung, und das heißt Integration der dritten Säule in die erste Säule, demokratische Kontrolle von Europol durch das Europäische Parlament, voller Rechtsschutz durch den EuGH gegenüber der europäischen Exekutive für die Bürgerinnen und Bürger, und das heißt natürlich auch Überführung in die Mehrheitsentscheidung des Rates und Mitentscheidung des Europäischen Parlaments.“

⁶⁹⁵ Erneut sind in dieser Darstellung absolute Zahlenwerte abgetragen. Erfasst wurde die Anzahl der jeweiligen konkreten inhaltlichen Bezugspunkte innerhalb der in den insgesamt 159 schriftlichen und mündlichen Beiträgen codierten liberal-rechtsstaatlichen Argumente.

Wie aus der Grafik klar hervorgeht, zielten die unterschiedlichen liberal-rechtsstaatlichen Argumente zumeist auf eine Stärkung demokratischer und rechtlicher Kontrollstrukturen sowie einen verbesserten Grundrechtsschutz im Bereich Innere Sicherheit. Dabei nahmen die Konventsmitglieder am häufigsten auf die Frage der rechtsstaatlichen Kontrolle von Europol (und Eurojust) Bezug. An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Kommission bereits im Februar 2002 eigens eine Mitteilung über die demokratische Kontrolle von Europol vorgelegt hatte, in der vor allem eine Verbesserung der parlamentarischen Aufsicht über das europäische Polizeiamt gefordert wurde.⁶⁹⁶ Deutlich zeigte sich dabei in der Mitteilung der unmittelbare Zusammenhang zwischen einer unter dem Eindruck der Terroranschläge des 11. September verstärkten Sicherheits- und Performanzfokussierung mit entsprechenden Forderungen nach einer Ausweitung der Kompetenzen Europol's einerseits und dem liberal-rechtsstaatlichen Desiderat einer effektiven demokratischen Kontrolle andererseits. Die Kommission hatte dazu in erster Linie für einen besseren Informationsaustausch zwischen nationalen Parlamenten und Europäischem Parlament plädiert und eine entsprechende Ergänzung der Europol-Konvention vorgeschlagen.⁶⁹⁷ Wenn Europol in der Zukunft wirkliche exekutive Kompetenzen erhielte, müssten jedoch noch weiterreichende Kontrollmaßnahmen getroffen werden.⁶⁹⁸ Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe wurde sogar – und dies war die mehrheitliche Argumentation im Konvent – generell gefordert, „dass die Arbeit von Europol künftig gemäß den einschlägigen Vertragsbestimmungen der demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament und den Rat sowie der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH unterstellt werden sollte“.⁶⁹⁹

Diesem Argumentationsmuster entsprechend bildete die Stärkung der Kompetenzen des EuGH im Bereich der Dritten Säule denn auch den zweithäufigsten inhaltlichen Bezugspunkt liberal-rechtsstaatlicher Argumente, dicht gefolgt von Forderungen nach mehr Mitentscheidungs- und Kontrollrechten für das Europäische Parlament. Hinsichtlich der Ausweitung der

⁶⁹⁶ KOM (2002)95 endg., vom 26.2.2002, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Die demokratische Kontrolle von Europol“.

⁶⁹⁷ Ebd.: S. 11. Zudem vertrat die Kommission im Sinne interner Kohärenz eine weitere wesentliche Argumentationslinie, die letztlich normativen Druck nicht nur in Bezug auf Europol, sondern auf den gesamten Bereich der Dritten Säule erzeugt: „These provisions of the Amsterdam Treaty have enhanced the role of the European Parliament, which nevertheless still falls short of its role under the Community Treaty. This situation is not specific to Europol, however it applies to the whole area of third pillar-co-operation“ (Ebd.: S. 11).

⁶⁹⁸ Vgl. ebd.: S. 13. Diese Auffassung bildete auch eine wesentliche Argumentationslinie im Konvent – selbst bei „Kritikern der Vergemeinschaftung“, die exekutive Eingriffsbefugnisse Europol's eher ablehnten, wurde dieses Argument verwendet, womit die Vergemeinschaftungsgegner – wie Wagner zu Recht hervorhebt – die normativen Standards der Vergemeinschaftungsbefürworter durchaus akzeptierten. Vgl. dazu Wagner (2006a: 293), der hier auf das Beispiel des irischen Regierungsvertreters MacSharry verweist. Dieser hatte sich folgendermaßen geäußert: „Democratic and judicial control of Europol is currently exercised satisfactorily via the Member States and their parliaments. There is no reason to change the situation as long as Europol has no operational police role and while it continues to be directly financed by Member States“ (6.6.2002 – 4-020). Ein solches Argument impliziert im Umkehrschluss: Sobald Europol exekutive Kompetenzen besitzt und zu einer Gemeinschaftseinrichtung umgewandelt wird, müssten die Kontrollstrukturen ebenfalls angepasst werden. Siehe zur liberal-rechtsstaatlichen Orientierung von Befürwortern intergouvernementaler Leitideen auch unten.

⁶⁹⁹ CONV 426/02: 18. Außerdem wies die Gruppe darauf hin, dass bei mehr operativen Kompetenzen für Europol zwangsläufig auch das geltende Protokoll über die Immunitäten überprüft werden müsste (ebd.). Vgl. zu diesem inzwischen erfolgten Schritt auch oben Anm. 648.

Befugnisse des EuGH erklärte der Schlussbericht der Arbeitsgruppe, es sei „nicht länger hinnehmbar, dass der Gerichtshof bei Rechtsakten, die in Bereichen angenommen werden, die (wie z.B. die polizeiliche Zusammenarbeit oder die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) die Grundrechte des Einzelnen unmittelbar berühren, nur über eine begrenzte Zuständigkeit verfügt“.⁷⁰⁰ Diese Salienzargumentation wurde von der Mehrheit der Gruppe und der Konventsmitglieder vertreten. Nur eine Minderheit wollte dagegen am Status quo der durch Art. 35 EUV normierten besonderen Rechtslage festhalten.⁷⁰¹

Was die Forderungen nach einer Ausdehnung der parlamentarischen Kontrollrechte anbelangt, so wird aus der obigen Grafik deutlich, dass sich die diesbezüglichen Argumente keineswegs nur auf eine Stärkung des Europäischen Parlaments, sondern ebenfalls häufig auch auf eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente bezogen. Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe wird in diesem Zusammenhang eigens betont, dass der Bereich Polizei und Strafjustiz „mit seinen Besonderheiten für die Menschenrechte von besonderem Belang ist und den Grundsatz der Subsidiarität, für deren Überwachung die einzelstaatlichen Parlamente (z.B. bei der Ratifizierung von Übereinkommen) verantwortlich sind, ganz wesentlich berührt“.⁷⁰²

Ähnliches Gewicht wie die Forderungen nach einer verbesserten parlamentarischen Kontrolle hatten die regelmäßigen Verweise der Konventsmitglieder auf eine mögliche rechtsverbindliche und damit einklagbare Grundrechtecharta der Union bzw. das allgemeine Erfordernis eines effektiven Grundrechtsschutzes der Bürger.⁷⁰³ Weitere Bezugspunkte liberal-rechtsstaatlicher Argumente bildeten neben den generellen Plädoyers für mehr Transparenz und klarere rechtsstaatliche Strukturen im Bereich Innere Sicherheit auch Forderungen nach Gewährleistung gerechter

⁷⁰⁰ Ebd.: S. 25.

⁷⁰¹ Vgl. ebd.: S. 25. Siehe dazu auch den Synthesebericht über die Plenartagung vom 3. und 4. April 2003 (CONV 677/03), S. 5 sowie die Übersicht über die Änderungsvorschläge betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (CONV 644/1/03 REV 1), S. 18.

⁷⁰² CONV 426/02: 3. Die Gruppe schlug daher Folgendes vor (ebd: 22 f.): „Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente bei der Festlegung der strategischen Leitlinien und Prioritäten für die europäische Strafrechtspolitik durch den Europäischen Rat (bzw. durch den Rat auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs). Diese Einbindung ist nur dann sinnvoll, wenn im Vorfeld der Tagung des Europäischen Rates in den einzelstaatlichen Parlamenten inhaltliche Debatten über die vom Europäischen Rat zu prüfenden Optionen stattfinden. - Regelmäßige interparlamentarische Konferenzen über die Maßnahmen der Union in diesem Bereich (insbesondere gemeinsame Treffen der für Justiz und Inneres zuständigen Ausschüsse der einzelstaatlichen Parlamente, wie von der Arbeitsgruppe IV vorgeschlagen). - Inanspruchnahme des (von der Gruppe I vorgeschlagenen) „Subsidiaritäts-Frühwarnmechanismus“ insbesondere für die spezifische Subsidiaritätsaspekte im strafrechtlichen Bereich, d.h. immer dann, wenn unklar ist, ob wirklich eine grenzüberschreitende, schwere Straftat vorliegt. (Einige Mitglieder der Gruppe schlagen vor, einen ähnlichen „Frühwarnmechanismus“ für die Fälle einzuführen, in denen einige einzelstaatliche Parlamente der Ansicht sind, dass eine Initiative sich nicht mit grundlegenden Merkmalen ihres Strafrechts vereinbaren lässt. Würde dieser Mechanismus ausgelöst, so könnten die Auswirkungen ähnlich sein wie beim Subsidiaritäts-Frühwarnmechanismus; allerdings könnte natürlich keine gerichtliche Überprüfung erfolgen). - Anerkennung der nach wie vor wichtigen Rolle der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften durch ausschließlichen Rückgriff auf Richtlinien (oder sie ersetzende Rechtsakte) bei der Angleichung des materiellen Strafrechts. - Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente in den Mechanismus der gegenseitigen Bewertung ("Peer Review" [...]). - Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente in die Prüfung der jährlichen Tätigkeitsberichte von Europol.“

⁷⁰³ Siehe dazu beispielsweise die Beiträge der Delegierten Duff (6.6.2002 – 5-053); Bruton (6.12.2002 – 5-075); Tomlinson/MacLennan (CONV 663/03).

Strafverfahren (fair trial) durch bestimmte Rechtsangleichungen im Strafprozessrecht. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe schlug hier im Sinne interner und externer Kohärenz die Aufnahme einer Rechtsgrundlage vor, in der „ausgehend von den in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten und der Grundrechtecharta zum Ausdruck kommenden Normen und unter Achtung der unterschiedlichen Rechtstraditionen in Europa gemeinsame Mindestnormen für den Schutz der Rechte des Einzelnen in Strafprozess festgelegt werden“.⁷⁰⁴ Vereinzelt wurde schließlich auch ein verbesserter Datenschutz im Politikfeld Innere Sicherheit gefordert.⁷⁰⁵

Welche Aussagen lassen sich nun zum Verhältnis von Sicherheits-/Performanzorientierung einerseits und liberal-rechtsstaatlichen Argumenten andererseits treffen?

Zunächst ist bemerkenswert, dass die *Gesamtverteilung* von Beiträgen mit Sicherheits- und Performanzargumenten und Beiträgen mit liberal-rechtsstaatlichen Argumenten nur ein sehr leichtes Übergewicht der Beiträge mit Sicherheits- und Performanzargumenten (77 % zu 70 %) zeigt, so dass man beinahe von einer Balance sprechen kann. Bei einer vertiefenden Auswertung wird dabei zudem deutlich, dass Sicherheits- und Performanzargumente einerseits und liberal-rechtsstaatliche Argumente andererseits keineswegs von klar getrennten Akteursgruppen ins Feld geführt wurden. Zwar ist oben nachgewiesen worden, dass die Vertreter der Regierungen am stärksten Gebrauch von Sicherheits- und Performanzargumenten (rund 91 %) machten und die EU-Parlamentarier am schwächsten (rund 55 %, siehe oben Kap. 4.2.1.2.), doch hinsichtlich der Verwendung von liberal-rechtsstaatlichen Argumenten unterschieden sich die verschiedenen Akteursgruppen nur marginal. Während die Vertreter des Europäischen Parlaments in 71 % der Fälle liberal-rechtsstaatliche Argumente verwendeten, beträgt der entsprechende Wert bei den Delegierten der nationalen Parlamente 70 % und bei den Vertretern der Regierungen 67 %.⁷⁰⁶ Setzt man diese Werte in Beziehung zu den oben ermittelten Werten für Beiträge mit Sicherheits- und Performanzargumenten, so zeigt sich, dass nur die Vertreter des Europäischen Parlaments überwiegend aus einer liberal-rechtsstaatlichen Perspektive heraus argumentierten. Bei den Delegierten aus den Reihen der nationalen Parlamen-

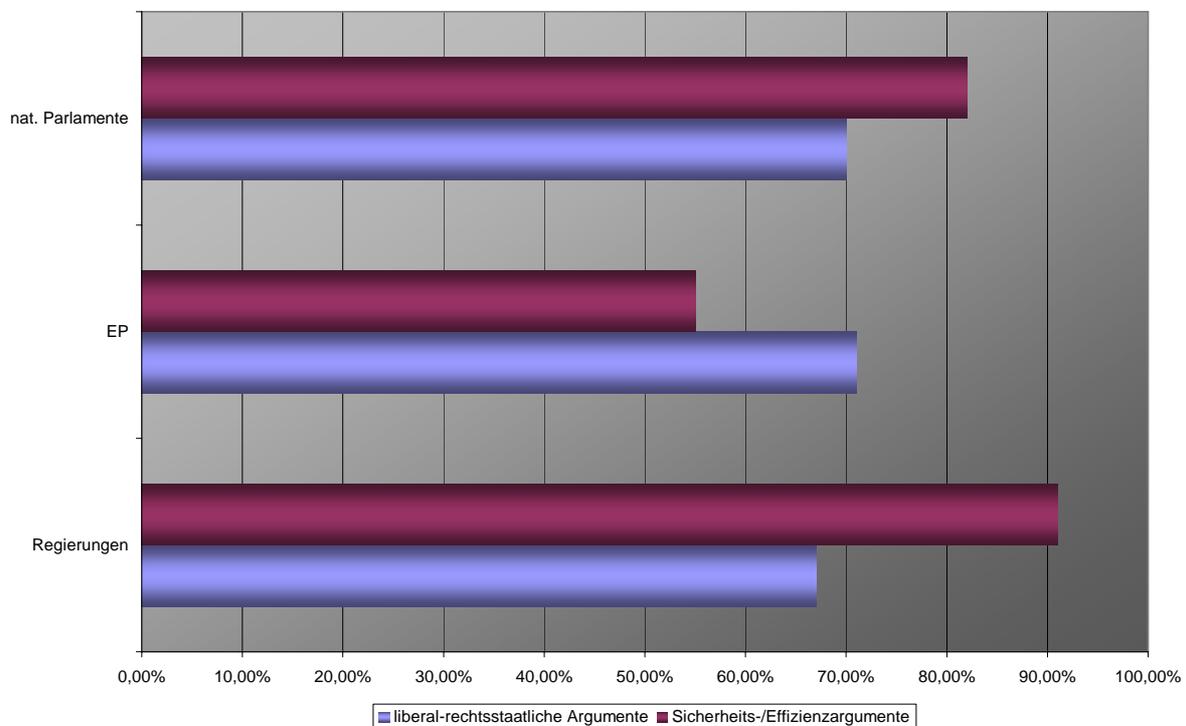
⁷⁰⁴ CONV 426/02: 11.

⁷⁰⁵ Siehe etwa den Beitrag von Palacio Vallelersundi, die für die spanische Regierung im Konvent vertreten war (6.6.2002 – 4-052). Ähnlich die Äußerungen der zyprischen Parlamentarierin Eleni Mavrou (6.6.2002 – 4-059), der EP-Abgeordneten Paciotti (6.6.2002 – 5-069) oder der für das britische Oberhaus im Konvent sitzenden Lord Tomlinson und Lord MacLennan (CONV 663/03).

⁷⁰⁶ Die absoluten Zahlenwerte sind wie folgt: Nationale Regierungen = 31 von 46 Beiträgen enthielten liberal-rechtsstaatliche Argumente; Nationale Parlamente = 50 von 71 Beiträgen enthielten liberal-rechtsstaatliche Argumente; EP-Vertreter: 27 von 38 Beiträgen enthielten liberal-rechtsstaatliche Argumente).

te überwiegt dagegen moderat, bei denen der Regierungen etwas deutlicher, die Sicherheits- und Performanzorientierung.⁷⁰⁷

Grafik 14: Verteilung der Beiträge mit liberal-rechtsstaatlichen Argumenten und Beiträgen mit Sicherheits-/Performanzargumenten nach Akteursgruppen



Quelle: eigene Darstellung.

Angesichts der bei allen drei Akteursgruppen gleichgewichtigen Verteilung von Beiträgen mit liberal-rechtsstaatlichen Argumenten (blauer Balken), lässt sich jedoch auch für die Vertreter der nationalen Regierungen im Konvent eine *einseitige* Sicherheits- und Performanzorientierung – wie sie vor allem aus der theoretischen Perspektive der Securitization- und Neuen Staatsräson-These zu erwarten gewesen wäre – nicht ohne weiteres feststellen. Freilich kann man die Frage aufwerfen, inwiefern hier tatsächlich immer aus einer Logik der Angemessenheit argumentiert wurde oder ob die Regierungsvertreter liberal-rechtsstaatliche Argumentationsmuster eher als Alibi-Argumente verwendeten. Ohne eine Antwort über die „wahren“ Motive geben zu können, ist an dieser Stelle jedoch entscheidend, dass es die Regierungsvertreter ganz offenbar für notwendig erachteten, neben ihrer stark ausgeprägten Sicherheits- und Performanzorientierung auch, und zudem in gleichem Maße wie die anderen Akteursgruppen, liberal-rechtsstaatliche Argumente zu verwenden. Zumindest rhetorisch orientierten sich die Regierungsvertreter damit in quantitativ ähnlicher Weise an dem vorgegebenen liberal-

⁷⁰⁷ Bei den Beiträgen von Seiten der Kommission sind ebenfalls beide Argumentationsperspektiven stark ausgeprägt gewesen. Vgl. dazu die etwa Beiträge des damaligen für die Innen- und Justizpolitik zuständigen Kommissars Antonio Vitorino in den Debatten vom 6. Juni 2002 (6.6.2002 – 4-010) und 6. Dezember 2002 (6.12.2002 – 5-030).

rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard. Doch auch was die Qualität der von Seiten der Exekutiven vorgebrachten liberal-rechtsstaatlichen Argumente anbelangt, lässt sich kaum ein signifikanter Unterschied zu den liberal-rechtsstaatlichen Argumenten der nationalen Parlamentarier, der Mitglieder des Europäischen Parlaments oder auch der Kommission feststellen. Allein in Bezug auf die Fälle einer expliziten Thematisierung einer liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätslücke kann man beobachten, dass Vertreter des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente vereinzelt schärfer auf entsprechende Defizite hinwiesen als dies von Seiten der nationalen Regierungen der Fall war.⁷⁰⁸

Eine weitere wichtige Beobachtung besteht darin, dass die Konventsmitglieder in mehr als der Hälfte der codierten Beiträge Sicherheits- und Performanzargumente und liberal-rechtsstaatliche Argumente *gleichzeitig* in ein und demselben Beitrag verwendeten. Die diesbezügliche Schnittmenge beträgt rund 53,5 %.⁷⁰⁹ Oftmals wurden die beiden Argumentationsmuster dabei zudem ausdrücklich logisch miteinander verknüpft – wie etwa bei den oben angesprochenen Argumenten, die einerseits mehr Kompetenzen für Europol forderten, gleichzeitig jedoch auf die Notwendigkeit einer zu verbessernden rechtsstaatlichen Kontrolle verwiesen. In solchen und ähnlichen Fällen lautet das grundsätzliche Argument, dass die Konzentration auf das Sicherheits-/Performanzziel nicht auf Kosten des liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandards gehen darf. In diesem Sinne äußerte sich etwa der Vertreter der luxemburgischen Regierung Jacques Santer in der Debatte am 6. Juni 2002:

Toutefois, l'importance de la sécurité et d'une meilleure protection ne doit pas nous faire négliger la dimension de l'espace européen de justice, qui comprend la protection de nos libertés et de nos droits. À cet égard, l'inclusion de la Charte européenne des droits fondamentaux dans les textes fondamentaux est primordiale. Parallèlement, nous devons faire avancer le contenu de la citoyenneté européenne en définissant, comme le propose la Commission, un corpus de droits et de devoirs qui y sera attaché.⁷¹⁰

⁷⁰⁸ Vgl. etwa die sehr deutlichen oben zitierten Ausführungen der EP-Delegierten Voggenhuber und Kaufmann in der Debatte vom 6.6.2002. Vgl. für ein Beispiel von Seiten der nationalen Parlamentarier den Beitrag des luxemburgischen Abgeordnete Fayot in der Debatte vom 6. Dezember 2002 (6.12.2002 – 5-051): „Enfin, je salue tout particulièrement la position du groupe de travail en matière de contrôle juridictionnel dans ce domaine. J'en avais déjà parlé à propos de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans un Traité constitutionnel. La limitation de la compétence de la Cour quand il s'agit de Droits fondamentaux des personnes n'est plus acceptable. Elle ne peut être maintenue pour des raisons pratiques, par exemple surcharge de la Cour. Il faut dès lors essayer de s'arranger. Le citoyen européen a le droit de vivre dans un espace de justice qui fonctionne pleinement sur le plan national et européen.“

⁷⁰⁹ Die Schnittmenge ist bei den nationalen Regierungsvertretern am höchsten. Hier enthalten 66 % der Beiträge sowohl sicherheits- und performanzorientierte als auch liberal-rechtsstaatliche Argumente (in absoluten Zahlen: 31 von 47 Beiträgen); bei den EP-Delegierten ist die Schnittmenge mit 31,6 % am geringsten (12 von 38 Beiträgen).

⁷¹⁰ Santer (6.6.2002 - 4-024).

Ganz ähnlich argumentierte auch der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer in der Debatte am 6.12.2002 – auch hier insbesondere mit Blick auf eine Stärkung von Europol.⁷¹¹

Mehr Sicherheit trotz offener Grenzen muss unser Ziel sein. Deshalb brauchen wir eine europäische Staatsanwaltschaft, die für den Schutz von Gemeinschaftsgütern und für die Verfolgung schwerer grenzüberschreitender Delikte zuständig sein sollte. Deshalb brauchen wir EUROPOL als Gemeinschaftseinrichtung mit operativen Befugnissen unter der Sachleitung der europäischen Staatsanwaltschaft, und selbstverständlich muss es in diesem Bereich parlamentarische - durch das Europäische Parlament ausgeübte - und umfassende gerichtliche - durch den Europäischen Gerichtshof ausgeübte - Kontrolle geben. Deshalb brauchen wir auch eine Ausweitung der Zuständigkeiten des EuGH und die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Vertrag.

Die beinahe *gleichgewichtige* Verteilung von Beiträgen mit Sicherheits-/Performanzargumenten und liberal-rechtsstaatlichen Argumenten sowie die häufige *gleichzeitige* Verwendung und Verknüpfung dieser beiden Argumentationsgruppen in ein und demselben Beitrag lassen sich vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen dieser Arbeit durchaus als Indikator für die Sensibilisierungsthese deuten. Demnach schließt eine stark ausgeprägte Sicherheits- und Performanzorientierung keineswegs eine gleichzeitige Orientierung an einem liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard aus. Im Gegenteil: Gerade weil eine Steigerung der Handlungsfähigkeit im Bereich Innere Sicherheit gefordert wird, kam es offenbar reflexartig – wie etwa bei den beiden zitierten Äußerungen von Santer und Fischer beobachtbar – auch zu entsprechenden liberal-rechtsstaatlichen Argumenten.

Darüber hinaus ist zu beobachten, dass aus vielen Beiträgen die Einsicht in ein potentielles Positivsummenverhältnis zwischen dem Ziel der Performanzsteigerung im Bereich Innere Sicherheit einerseits und der Notwendigkeit einer Institutionalisierung liberal-rechtsstaatlicher Normen andererseits spricht (etwa in Gestalt einer besseren parlamentarischen Kontrolle). So wurde in dem schriftlichen Beitrag des italienischen Parlamentariers Filadelfio Basile (CONV 176/02) unter der Überschrift „Increasing efficiency and effectiveness“ etwa folgende Schlussfolgerung gezogen:

Democratising justice and home affairs policy would make it possible to strengthen cooperation. [...] Legislation having direct effects in the national legal systems of Member States and the approval of such legislation with the participation and oversight of the European Parliament would enhance the effectiveness of justice and home affairs policy. Charging the European Parliament with overseeing the activity of Europol would also expand the role of this organisation, increasing the number of offences that fall under its remit and giving it an operational role.⁷¹²

⁷¹¹ Fischer (6.12.2002 – 5-039). Weitere Beispiele für dieses Argumentationsmuster finden sich etwa in den Redebeiträgen von Michel (6.6.2002 – 4/007); Fini (6.6.2002 – 4-038); Hübner (6.6.2002 – 4-009); Vitorino (6.6.2002 – 4-010); Kavan (6.6.2002 -4-014); van der Linden (6.6.2002 – 4-026); Haenel (6.6.2002 – 0-37); Arabadjiew (6.6.2002 – 4-047); Akyol (6.6.2002 – 4-049); Attalides (6.6.2002 – 4-057); Mavrou (6.6.2002 – 4-059); Helminger (6.6.2002 – 4-62); Lenarcic (6.6.2002 – 4-064); Yilmaz (6.6.2002 – 4-066); Andreani (6.12.2002 – 5-029); de Vries (6.12.2002 – 5-036); Spini (6.12.2002 – 5-048); de Villepin (3.4.2003 – 4-076); Andriukaitis (3.4.2003 – 4-096); Fischer (3.4.2003 – 4-108).

⁷¹² Wagner (2006a: 283) macht hier auch auf die Expertenäußerung des damaligen Europol-Direktors Jürgen Storbeck aufmerksam, der in einer Anhörung vor der Arbeitsgruppe X ausführte, dass eine stärkere und effizien-

Generell lässt sich mit Blick auf die Frage eines potentiellen Positivsummenverhältnisses konstatieren, dass bestimmte aus liberal-rechtsstaatlicher Perspektive relevante Forderungen (etwa die Ausweitung des Mitentscheidungsrechts des Europäischen Parlaments oder die juristische Kontrolle durch den EuGH) keineswegs ausschließlich im Rahmen liberal-rechtsstaatlicher Argumente vorgebracht wurden, sondern durchaus auch in Gestalt von Performanzargumenten. Ein großer Teil der benutzten Performanzargumente zielte – wie oben in Kap. 4.2.1.2. dargelegt – auf eine zumindest partielle Vergemeinschaftung des Bereichs Innere Sicherheit, wobei thematisch meist auf eine Verbesserung der legislativen Entscheidungsstrukturen durch die Ausweitung möglicher qualifizierter Mehrheitsabstimmungen im Rat, die Stärkung des Initiativrechts der Kommission oder die Frage einer verbesserten Umsetzungskontrolle abgehoben wurde. Insbesondere die performanzorientierte Forderung nach mehr Abstimmungsmöglichkeiten mit qualifizierter Mehrheit war dabei meist automatisch auch mit der Forderung nach dem Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments verknüpft.⁷¹³ Insofern war die Forderung nach einer Stärkung des Europäischen Parlaments durch Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens keineswegs nur ein rein liberal-rechtsstaatliches Saliensargument, sondern letztlich ebenso ein „Nebeneffekt“ vieler effizienzorientierter Argumente.⁷¹⁴ Auch die im Sinne eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes zentrale Forderung nach umfassender rechtlicher Jurisdiktionsbefugnis durch den EuGH im Bereich Innere Sicherheit erhielt durch entsprechende Performanzargumente, die insbesondere auf eine Verbesserung der Umsetzungskontrolle durch die Möglichkeit von Vertragsverletzungsverfahren abzielten, zusätzliches Gewicht.⁷¹⁵

tere demokratische Kontrolle sogar im Eigeninteresse Europol's liege. Vgl. dazu die Kurzniederschrift über die Sitzung am 25. September 2002 (CONV 313/02, S. 5). Storbeck zeigte sich hier gegenüber dem Vorschlag einer primären Kontrollausübung durch das Europäische Parlament aufgeschlossen.

Siehe zu der Wahrnehmung eines potentiellen Positivsummenverhältnisses zwischen der Etablierung von Mindestvorschriften bei den Rechten des Einzelnen im Strafprozess und einer effizienten Kooperation der Strafverfolgungsbehörden auch den Schlussbericht der Arbeitsgruppe X (CONV 426/02, S. 12).

⁷¹³ Vgl. exemplarisch etwa den Redebeitrag der spanischen Regierungsvertreterin Palacio Vallelersundi (6.6.2002 – 4-052): „L'adoption d'une structure institutionnelle unique surmontant l'actuelle division en piliers, le passage à la majorité qualifiée et à la codécision dans de nombreux domaines, l'adoption des instruments communautaires à la place de ceux inadaptés et inefficaces du troisième pilier constituent des avancées remarquables. Mais sur deux sujets cruciaux, la création d'un procureur européen et le rôle des Parlements nationaux, le rapport est en-deça de nos attentes.“ Ähnlich der finnische Regierungsvertreter Peltomäki in der Plenardebatte vom 6. Dezember 2002 (6.12.2002 – 5-072): „Another question is that in the field of judicial cooperation mutual recognition was regarded as the cornerstone of judicial cooperation both in civil and penal law. The working group really tried to find out how to make cooperation and legislative work more effective. We tried to find ways where qualified majority voting and codecision could be extended.“

⁷¹⁴ Vgl. zu einer theoretischen Einordnung eines solchen Argumentationsmusters als „pathdependent cognitive effect“ Rittberger (2004: 16 f.). Nach Rittberger hat die Formel „QMV equals European Parliament legislative involvement“ inzwischen gewissermaßen einen „uncontested status“ erlangt und stellt damit eine „clear behavioural prescription“ zur Verfügung. Siehe dazu bereits oben Kap. 2.4.

⁷¹⁵ Vgl. z.B. die Äußerung des niederländischen Regierungsvertreter's und späteren EU-Anti-Terrismuskoodinators Gijs de Vries in der Debatte vom 6. Dezember 2002 (6.12.2002 – 5-036): „With respect to judicial control, as far as the legal obligations of Member States resulting from Union law, the Netherlands

Mit Blick auf die Frage der Vergemeinschaftung des Politikfelds – im Sinne einer Realisierung supranationaler bzw. föderaler Leitvorstellungen – ist jedoch Folgendes zu beachten:⁷¹⁶ Zwar zeigt die Analyse, dass neben den meisten Performanzargumenten auch die breite Mehrheit der vorgebrachten liberal-rechtsstaatlichen Argumente (vgl. Grafik 13) auf die Verwirklichung supranational-föderaler Leitideen ausgerichtet waren. Jedoch zielten diese liberal-rechtsstaatlichen Argumente (ebenso wie die Performanzargumente) keineswegs immer auf eine „vollständige“ Vergemeinschaftung des Politikbereichs ab, da in den Beiträgen oftmals lediglich die Realisierung *einzelner* supranational-föderaler Elemente gefordert wurde (etwa die verbindliche Inkorporierung der Grundrechtecharta, verbesserte Kontrollrechte für das Europäische Parlament oder eine Ausweitung der Rechtsprechungskompetenz des EuGH).

Zum anderen – und dies ist ebenfalls wichtig zu sehen – gab es durchaus auch liberal-rechtsstaatliche Argumente, die explizit eher *intergouvernementale* Leitvorstellungen reflektierten – insbesondere in Gestalt der Forderung nach mehr Kontroll- und Mitgestaltungsrechten für nationale Parlamente. Dahinter steht die nationalstaatlich-souveränitätsorientierte Begründung, dass letztlich nur über die *nationalen* Parlamente eine „echte“ demokratische Rückkopplung getroffener Entscheidung möglich sei.⁷¹⁷ Schließlich kam es sogar durchaus häufig vor, dass Konventsmitglieder in ihren Äußerungen supranational-föderale und stärker intergouvernementale Ideen gemeinsam vorbrachten, um die liberal-rechtsstaatliche Dimension des Politikfelds zu stärken.⁷¹⁸

believes that the Commission should fully play its role as the guardian of the Treaty. It should be able to introduce infringement procedures, based on Article 226, before the European Court of Justice, and in the area of the current third pillar.”

⁷¹⁶ Wagners (2006a) Analyse zeigt einen gewissen analytischen Bias im Sinne einer besonderen Fokussierung auf die Vergemeinschaftung der Dritten Säule. Freilich impliziert eine Vergemeinschaftung durch die Stärkung des Europäischen Parlaments, des EuGHs und der Kommission eine Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen auf europäischer Ebene (bei Wagner in Anlehnung an Rittberger/Schimmelfennig also: „Konstitutionalisierung“), doch lässt eine einseitige Fokussierung auf den Prozess einer Vergemeinschaftung außer Acht, dass liberal-rechtsstaatliche Normen durchaus auch im Rahmen intergouvernementaler Argumentationen gestärkt werden können. Das Konzept der „Konstitutionalisierung“ im Sinne einer Institutionalisierung und Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen geht daher über einen reinen Vergemeinschaftungsprozess hinaus.

⁷¹⁷ Vgl. beispielsweise die Äußerung des französischen Parlamentariers Floch (6.12.2002 – 5-064): „Deuxièmement, le rôle des Parlements nationaux doit être également renforcé. La justice et les affaires intérieures sont au cœur de la compétence des Parlements nationaux parce qu'elle touche directement à la protection des libertés publiques et que les Parlements sont, pour reprendre l'expression du philosophe Alain, les délégués de la liberté face au pouvoir. Un mécanisme spécifique propre à l'espace de liberté, de sécurité et de justice doit donc être mis en place pour que les Parlements nationaux puissent déclencher une procédure d'alerte précoce sur le modèle de celui conçu pour le principe de subsidiarité si une initiative paraît contraire aux Droits fondamentaux. Il convient de ne pas limiter cette possibilité aux seuls aspects fondamentaux du droit pénal national. C'est une condition nécessaire pour que l'espace de sécurité, de liberté et de justice soit un espace démocratique.“ Vgl. ähnlich deutlich etwa auch Figel (3.4.2002 – 4-079); MacSharry (6.6.2002 – 4-020); Vastagh (CONV 665/03).

⁷¹⁸ Vgl. z.B. den Beitrag von Jaques Santer in der Debatte am 6. Juni 2002 (6.6.2002 – 4-023): „Avant de conclure, j'aimerais insister une fois de plus sur l'importance d'une approche ambitieuse axée sur une action efficace. Dans ce contexte, la question d'un meilleur contrôle démocratique au niveau du Parlement européen, mais également des parlements nationaux, ne doit pas être érudée. De même, le développement d'un espace de

Die Frage einer Institutionalisierung liberal-rechtsstaatlicher Normen ist somit nicht gleichbedeutend mit dem Konzept einer supranationalen Vergemeinschaftung. Vielmehr ist hier eine analytische Differenzierung nötig, denn eine Stärkung der liberal-rechtsstaatlichen Dimension kann durchaus auch über nationale Strukturen bzw. über eine *Kombination* von supranationalen und intergouvernementalen Elementen erfolgen. Im Konventsergebnis kommt dieser Gedanke insbesondere mit Blick auf den Aspekt der parlamentarischen Kontrolle zum Ausdruck.⁷¹⁹

Als Ergebnis der Analyse argumentativer Strukturen im Konvent lassen sich somit abschließend folgende wesentliche Punkte festhalten: Die Verteilung der Argumentationsstrukturen zeigt, dass sich die Konventsmitglieder in einem bemerkenswert ausgewogenen Verhältnis sowohl an einem Sicherheits- und Performanzleitbild als auch an einem liberal-rechtsstaatlichen Leitbild orientierten. Aus den liberal-rechtsstaatlichen Argumentationsstrukturen lässt sich daher zum einen ein gewisser *normativer* Druck zugunsten der Institutionalisierung liberal-rechtsstaatlicher Normen auf Ebene der EU folgern. Hinzu kommt zum anderen, dass die Wahrnehmung und Thematisierung ergebnisinduzierter Legitimitätslücken im Bereich Innere Sicherheit zur breiten Verwendung von Performanzargumenten führte, aus denen ein *funktionaler* Reformdruck spricht. Da die Performanzargumente zum Teil als „Nebeneffekt“ – wie im Falle der quasi-automatischen Verknüpfung von qualifizierter Mehrheit und Mitentscheidungsverfahren – auch liberal-rechtsstaatliche relevante Forderungen unterstützten, ergab sich in diesen Fällen zudem ein Positivsummenverhältnis für die Institutionalisierung bestimmter liberal-rechtsstaatlicher Normen, wie etwa die Stärkung des Europäischen Parlaments.

4.2.2.3. *Konkrete liberal-rechtsstaatliche Reformen des VVE und ihre langfristige Orientierungswirkung – die Fortschreibung des liberal-rechtsstaatlichen Pfades im Haager Programm bis zum Lissabonner Vertrag*

Wie im Falle der Sicherheits- und Performanzargumente spiegelten sich auch die liberal-rechtsstaatlichen Argumentationsstrukturen innerhalb des Konvents in den konkreten institu-

liberté, de sécurité et de justice nous oblige à nous pencher sur un rôle accru de la Cour de justice.“ Ähnlich etwa auch die Beiträge von Vitorino (6.12.2002 – 5-030); Lequiller (3.4.2003 – 4-100); Haenel (4.3.2003 – 4-136) oder den Beitrag des damaligen französischen Außenministers de Villepin in der Debatte vom 3. April 2003 (3.4.2002 – 4-076): „Deuxièmement, la légitimité de l'action de l'Union. Elle doit être renforcée par un contrôle démocratique du Parlement européen et des parlements nationaux et par un contrôle juridictionnel de la Cour de justice. Elle découlera également de l'efficacité permise par une extension du vote à la majorité qualifiée dans ces matières.“

⁷¹⁹ Vgl. unten Kap. 4.2.2.3. und Kap. 4.2.2.4. Die parallele Stärkung von intergouvernementalen und supranationalen Elementen wird in integrationstheoretischer Perspektive vor allem von der Fusionsthese (Wessels 1992; 1994; 2000) betont. Vgl. zu einer überzeugenden Anwendung dieses theoretischen Erklärungsansatzes auf die institutionelle und prozedurale Entwicklung des Bereichs Inneres und Justiz Müller (2003: 82 ff.; 423 ff.).

tionellen und prozeduralen Reformen des VVE wider.⁷²⁰ In der wissenschaftlichen Debatte sind gerade diese bedeutenden Fortschritte im Bereich des Grundrechtsschutzes und der demokratischen Kontrolle – auf die im Zusammenhang mit dem Lissabonner Vertrag nochmals ausführlicher eingegangen wird – immer wieder als besondere Errungenschaft des Konvents hervorgehoben worden.⁷²¹ Den wesentlichen, oben analysierten argumentativen Strukturen folgend sah der VVE tatsächlich erstmals die rechtsverbindliche Aufnahme der Grundrechtecharta in das EU-Primärrecht vor,⁷²² regelte den Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention⁷²³ und hob die nach Art. 35 EUV auf Unionsebene geltenden Sonderbeschränkungen für den EuGH im Bereich der Inneren Sicherheit auf.⁷²⁴ Mit einer gleichzeitigen massiven Ausdehnung des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ (QMV und Mitentscheidung des Europäischen Parlaments) auf breite Rechtsmaterien der bisherigen Dritten Säule – inklusive der Vertragsgrundlagen zur Festlegung der Aufgaben und Zuständigkeiten von Europol und Eurojust – sowie der Einbeziehung der nationalen Parlamente im Rahmen der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle und der Bewertung der Tätigkeiten von Europol und Eurojust, zeichnete sich damit erstmals eine wirklich umfassende parlamentarische und rechtliche Kontrolle in diesem sensiblen Politikbereich ab.⁷²⁵ Zudem erweiterte der VVE die Möglichkeiten von Individualklagen in moderater Weise und schrieb – über das bereits in der Grundrechtecharta statuierte Recht hinaus – nochmals eigens den Schutz personenbezogener Daten unter dem Vertrags-Titel „Das demokratische Leben der Union“ fest; ebenso führte der VVE im Abschnitt zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erstmals eine eigene ausdrückliche Vertragsgrundlage zur Einführung von Mindeststandards betreffend die Rechte des Einzelnen im Strafprozess ein (Art. III-270 Abs. 2 b VVE).

Auch wenn der VVE als solcher letztlich im Laufe des Ratifizierungsprozesses gescheitert ist, muss man ihn aufgrund dieser, an dieser Stelle nur kurz skizzierten, weit reichenden Neuerungen⁷²⁶ nach wie vor fraglos als einen Meilenstein in der Entwicklung liberalrechtsstaatlicher Strukturen im Bereich der Inneren Sicherheit auf Ebene der EU betrachten. Denn die maßgebliche inhaltliche Orientierungswirkung des VVE für die Institutionalisierung

⁷²⁰ Im Folgenden entsprechen die Artikelnummerierungen des „VVE“ der von den Regierungschefs am 29. Oktober 2004 unterzeichneten Fassung.

⁷²¹ Vgl. u.a. Wagner (2002); Monar (2003b); Walker (2004). Im Kapitel zum Lissabon-Vertrag, werden diese Aspekte nochmals gesondert aufgegriffen und den neuen Vertragsvorgaben entsprechend verortet.

⁷²² Art. I-2 VVE.

⁷²³ Art. I-9 Abs. 2 VVE.

⁷²⁴ Eine Nichtzuständigkeit des EuGH war im VVE dagegen nur für die Handlungen der Polizei und anderer Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie mit Blick auf nationale Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der Inneren Sicherheit vorgesehen (Art. III-377 VVE). Hier zeigten sich insofern nach wie vor starke Souveränitätsreflexe, die eine vollständig flächendeckende, sich auch auf nationale Sicherheitsmaßnahmen erstreckende Rechtsprechungskompetenz des EuGH verhinderten.

⁷²⁵ Vgl. insofern auch Monar (2003b: 546). Zu Ausnahmen siehe unten Kap. 4.2.2.4.

⁷²⁶ Bei der Betrachtung des Lissabonner Vertrags (unten Kap. 4.2.2.4.) wird ausführlicher auf die diversen liberalrechtsstaatlichen Neuerungen eingegangen.

liberal-rechtsstaatlicher Normen ist bis heute nicht zu unterschätzen. Mit ihrer Unterschrift unter den VVE im Oktober 2004 stimmten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union nämlich nicht nur den sicherheits- und performanzorientierten Neuerungen, sondern auch den liberal-rechtsstaatlichen Reformen des Konvents zu und schlugen damit im Sinne interner Kohärenz wichtige Pflöcke ein: Seither entfalten die Reformen des VVE als maßgebliche argumentative Bezugspunkte eine wesentliche Projektionswirkung für die weitere Entwicklung des Politikfeldes. Der VVE hat insofern auch aus liberal-rechtsstaatlicher Perspektive wichtige „benchmarks“ vorgegeben, was unter anderem an Schlüsselformulierungen des Haager Programms sowie insbesondere im neuen Vertrag von Lissabon abzulesen ist. Es ist bemerkenswert, dass keineswegs nur die sicherheits- und performanzorientierten Neuerungen, sondern auch diese liberal-rechtsstaatlichen Reformvorschläge des Konvents – mit relativ geringfügigen Änderungen – die nachfolgenden Regierungskonferenzen „überlebt“ und – trotz des Scheiterns des eigentlichen Verfassungsvertrags – auch weitestgehend Eingang in den Lissabon Vertrag gefunden haben. Wie hat sich der liberal-rechtsstaatliche Pfad bis dahin konkret fortgesetzt?

Die Fortschreibung des liberal-rechtsstaatlichen Pfades im Haager Programm

Ganz im Sinne der oben angedeuteten Projektionswirkung stellte der Europäische Rat in dem im November 2004 angenommenen Haager Programm ausdrücklich klar, dass der Verfassungsvertrag – und damit auch dessen grundlegende liberal-rechtsstaatliche Neuerungen – „als Leitlinie“ für die Ziele des Haager Programms gedient habe.⁷²⁷ Diese Bemerkung des Europäischen Rates ist keineswegs unerheblich, wurde das Haager Programm doch für seinen oben beschriebenen starken Fokus auf das Ziel einer effizienten „Sicherheitsproduktion“ von einigen Beobachtern zum Teil scharf kritisiert. Manche Stimmen gingen gar soweit, in diesem neuen strategischen Programm eine bewusste *Abkehr* von den liberal-rechtsstaatlichen Kernprinzipien zu sehen, wie sie im Tampere Programm oder dem Wiener Aktionsplan Ende der 90er Jahre als normativer Legitimitätsstandard für den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und

⁷²⁷ Das Haager Programm basiert stark auf der Mitteilung der Kommission „Bilanz des Tampere Programms und Perspektiven“ (KOM (2004) 401 endg., vom 2.6.2004). Auch in der Mitteilung der Kommission wird an mehreren Stellen auf die besondere liberal-rechtsstaatliche Leitlinienfunktion des VVE für die künftige Gestaltung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hingewiesen, etwa wenn es heißt: „Der neue Vertrag wird den zentralen Forderungen nach Transparenz und demokratischer Kontrolle insofern gerecht werden, als er die Befugnisse des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber ausweitet und eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente vorsieht.“ Interessant ist an der Mitteilung weiterhin, dass die Kommission sich entschieden gegen den von mancher Seite erhobenen Vorwurf wehrt, die Reaktion der Union auf die „tragischen Ereignisse vom 11. September 2001 und vom 11. März 2004 habe zu sicherheitsbezogenen Maßnahmen geführt, die unausgewogen seien“. Dieser Eindruck, so wird von der Kommission entgegnet, „mag durch die Darstellung der Politik in den Medien entstanden sein. Fakt ist, dass sich das europäische Aufbauwerk auf diesem Gebiet rigoros auf die Grundrechte stützt und es der Kommission stets ein Anliegen war, zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht einen Ausgleich zu finden. Soll jeder die Freiheiten ausüben können, muss die Union ein hohes Maß an Sicherheit gewährleisten“.

des Rechts“ formuliert und als Handlungsmaßstab deklariert worden waren.⁷²⁸ Befremdlich wirkt es beispielsweise, wenn im Haager Programm unter der Rubrik „Stärkung der Freiheit“ im Zusammenhang mit dem Ziel einer „Steuerung der Wanderungsbewegungen“ und einer „Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ dezidiert sicherheitspolitische Maßnahmen aufgelistet werden. Der Titel „Stärkung der Freiheit“ ist in diesem sekuritarisierten Zusammenhang recht inhaltsleer – er bezieht sich nur in einem systematisierenden Sinne auf die Bereiche der Innen- und Justizpolitik, die dem Ziel eines „Raums der Freiheit“ im Sinne von „Freizügigkeit“ zugeordnet sind (Asyl, Migration und Grenzpolitik).

So richtig die Beobachtung einer erheblich gesteigerten Sicherheitsorientierung im Haager Programm insofern auch ist (vgl. oben Kap. 4.2.1.4.), und so berechtigt manche der vorgebrachten Kritikpunkte sind, die drastische Einschätzung, die Union habe sich von ihren liberal-rechtsstaatlichen Kernprinzipien verabschiedet, ist dennoch keineswegs haltbar.⁷²⁹ Denn selbst eine betont kritische Auseinandersetzung mit dem Haager Programm darf nicht übersehen, dass der Text durchaus auch klare liberal-rechtsstaatliche Selbstverpflichtungen enthält, die dem in Wien und Tampere konstruierten liberal-rechtsstaatlichen Leitbild entsprechen und dieses sogar zum Teil konkretisieren.

In diesen Kontext gehört nicht zuletzt die klare Bestätigung der Reformen des Konvents: Neben dem oben zitierten Verweis auf die allgemeine Leitlinienfunktion des Verfassungsvertrags kommt dessen besonderer Orientierungscharakter an einschlägigen Stellen des Haager Programms deutlich zum Ausdruck. So wird im Abschnitt über die „Allgemeine Ausrichtung“ des Programms gleich zu Beginn hervorgehoben, dass die „Grundrechte, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Charta der Grundrechte in Teil II des Verfassungsvertrags samt Erläuterungen sowie in der Genfer Flüchtlingskonvention gewährleistet sind, [...] in vollem Umfang geachtet werden [müssen]“. Dieses Bekenntnis zu einer generellen grundrechtlichen Achtungspflicht der Union ist ganz bewusst den spezifischen inhaltlichen Abschnitten des Haager Programms vorangestellt und hat auf diese Weise einen übergeordneten Leitliniencharakter für die nachfolgenden Kapitel. Zudem wird diese Selbstverpflichtung nochmals konkretisiert, indem nach den Worten des Programms die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag und der Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention bewirken werden, „dass die Union einschließlich ihrer Organe rechtlich verpflichtet sein wird, sicherzustellen, dass die Grundrechte in all ihren Zuständig-

⁷²⁸ So wird beispielsweise in einem im Rahmen des Challenge-Projekts „Liberty & Security“ veröffentlichten Aufsatz unter dem Titel „A Response to the Hague Programme: Protecting the Rule of Law and Fundamental Rights in the Next Five Years of an EU Area of Freedom, Security and Justice?“ (Challenge 2004) die pauschale Auffassung vertreten, dass im Haager Programm das Sicherheitsziel den Gedanken des „rule of law“ als zentralen Grundwert für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts abgelöst habe (dem Aufsatz ist kein Autor namentlich zugeordnet; die Autoren gehören jedoch dem „scientific council“ des Challenge-Projekts an, wie aus der ersten Fußnote hervorgeht).

⁷²⁹ Vgl. zu einer kritischen Perspektive insbesondere Bigo (2006).

keitsbereichen nicht nur gewahrt, sondern auch gezielt gefördert werden“.⁷³⁰ Im Zusammenhang mit der Perspektive einer gezielten Förderung der Grundrechte durch die Union begrüßt der Europäische Rat dabei ausdrücklich den Vorschlag der Kommission, die bisherige Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu stärken und zu einer „Agentur für die Menschenrechte“ zu machen. Auch dies ist eine wichtige rhetorische Selbstverpflichtung, die im März 2007 mit der Errichtung einer Grundrechteagentur – nicht ohne Kontroversen – institutionell umgesetzt wurde.⁷³¹

Neben den Verweisen auf die Grundrechtecharta und den im VVE vorgesehenen Beitritt der Union zur EMRK wird die Leitlinienfunktion des Verfassungsvertrags schließlich auch mit Blick auf den EuGH bekräftigt, indem der Europäische Rat „die Bedeutung des Europäischen Gerichtshofs in dem verhältnismäßig neuen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ eigens hervorhebt und „mit Befriedigung zur Kenntnis nimmt, dass die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs in diesem Bereich durch den Verfassungsvertrag erheblich ausgeweitet werden“. Ohne zu diesem Zeitpunkt Gewissheit über den Ausgang des Ratifizierungsprozesses zum VVE zu haben, legte sich der Europäische Rat mit diesem Bekenntnis nochmals auf die aus liberal-rechtsstaatlicher Perspektive sehr bedeutsame Stärkung des Europäischen Gerichtshofs im Bereich des gesamten „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ fest und setzte damit die diesbezügliche bestehende Argumentationslinie seit Tampere und Wien fort.⁷³²

Die Fortschreibung des bisherigen liberal-rechtsstaatlichen Argumentationspfades im Haager Programm zeigt sich außerdem in konzeptioneller Hinsicht, insbesondere im Hinblick auf den Gedanken des gemeinsamen Rechtsraums.⁷³³ Im Zusammenhang mit dem Ziel einer „Festigung des gegenseitigen Vertrauens“ spricht der Europäische Rat von einer fortschreitenden Entwicklung einer „europäischen Rechtskultur, die auf der Vielfalt der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten und der Einheitlichkeit durch europäisches Recht beruht [...]“. Der Begriff

⁷³⁰ Der Passus ist wörtlich aus der Mitteilung der Kommission Bilanz des Tampere Programms übernommen. Diese Verweise auf die Wahrung und Förderung der Grundrechte und die im Haager Programm bekräftigte Perspektive einer rechtsverbindlichen Grundrechtecharta werden in dem oben erwähnten Aufsatz des Challenge-Projekts (Anm. 728) interessanterweise an keiner Stelle erwähnt. Ein wissenschaftlicher Text, der sich explizit mit den Aspekten „Rule of Law and Fundamental Rights“ im Haager Programm befasst, sollte diese Passagen wohl kaum einfach übergehen. Bemerkenswert ist im Übrigen auch, dass es bereits in der Einleitung des Haager Programms heißt: „Ziel des Haager Programms ist die Verbesserung der gemeinsamen Fähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Grundrechte, der Mindestnormen für Verfahrensgarantien und des Zugangs zur Justiz im Hinblick auf den Schutz von schutzbedürftigen Menschen gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention und anderen internationalen Verträgen [...]“. Diese „grundrechtlichen“ Ziele stehen nicht zufällig an erster Stelle des Zielsetzungskatalogs des Haager Programms.

⁷³¹ Bereits 1999 wurde die Schaffung einer solchen Einrichtung erstmals vom Europäischen Rat in Köln angeregt und im Dezember 2003 vom Europäischen Rat von Brüssel als Ziel bekräftigt. Siehe dazu auch die Bilanz des Tampere Programms der Kommission (KOM (2004) 401 endg., S. 7) sowie unten Kap. 5.

⁷³² Vgl. oben Kap. 4.1.3.3.

⁷³³ Das öffentliche Gut der „Freiheit“ wird dagegen nicht näher konkretisiert. „Stärkung der Freiheit“ fungiert lediglich als systematisierender Oberbegriff für die Politiken Asyl, Einwanderung und Grenzen.

der gemeinsamen „Rechtskultur“ steht dabei in einer Linie mit der seit dem Wiener Aktionsplan bzw. der Mitteilung der Kommission von 1998 vorgegebenen Leitidee, den Bürgern eine gemeinsame Vorstellung davon zu vermitteln, was Recht ist und das gegenseitige Vertrauen in die Justiz zu stärken. Nach den Worten des Haager Programms sollte daher folglich auch in einer erweiterten Union „das gegenseitige Vertrauen auf der Gewissheit beruhen, dass alle europäischen Bürger Zugang zu einem Justizwesen haben, das hohe Qualitätsnormen erfüllt“. Entsprechend wird auch das Kernelement der Idee eines gemeinsamen europäischen Rechtsraums in Gestalt eines gleichwertigen grundrechtlichen Schutzniveaus in der gesamten Union herausgestellt: So schließe die weitere Verwirklichung der gegenseitigen Anerkennung als Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit „die Entwicklung gleichwertiger Standards für die Verfahrensrechte in Strafverfahren ein, wobei Untersuchungen zum Schutzniveau in den Mitgliedstaaten zugrunde zu legen sind und die Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen sind“. In diesem Kontext formulierte der Europäische Rat zudem das konkrete Ziel, den Entwurf eines Rahmenbeschlusses über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union bis Ende 2005 anzunehmen. Diese wichtige rhetorische Selbstverpflichtung (vgl. auch die Fallstudie Kap. 4.4.) wird im Haager Programm mit dem seit Tampere bekannten Argument eines Positivsummenverhältnisses zwischen dem Ziel eines gleichwertigen grundrechtlichen Schutzniveaus einerseits und der angestrebten Effizienzsteigerung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung andererseits begründet.⁷³⁴

Neben dieser Fortschreibung des Argumentationspfades zum Konzept des gemeinsamen Rechtsraums und dem damit zusammenhängenden Aspekt der Verfahrensrechte enthält das Haager Programm schließlich auch konkrete Selbstverpflichtungen zum Datenschutz. Diese Selbstverpflichtungen stehen dabei in direktem Zusammenhang mit der oben erläuterten deutlichen inhaltlichen Intensivierung des Sicherheits- und Performanzleitbildes im Bereich des Daten- und Informationsaustauschs. Man kann durchaus sagen, dass die Idee einer Beschleunigung und Vereinfachung des Datenaustauschs durch das neue Prinzip der Verfügbarkeit bei der Formulierung des Haager Programms im Sinne der Sensibilisierungsthese eine gleichzeitige liberal-rechtsstaatliche Verpflichtung zur Beachtung und Einführung entsprechender „flankierender“ datenschutzrechtlicher Maßnahmen notwendig erscheinen ließ. Denn die Kommission wurde vom Europäischen Rat explizit aufgefordert, bei ihren bis „spätestens Ende 2005“ vorzulegenden Vorschlägen zur Verwirklichung des Verfügbarkeitsgrundsatzes

⁷³⁴ Wörtlich heißt es im Haager Programm: „Der Europäische Rat erinnert daran, dass die Aufstellung von Mindestregeln in Bezug auf bestimmte Aspekte des Verfahrensrechts in den Verträgen ins Auge gefasst wird, um die gegenseitige Anerkennung von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen sowie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension zu erleichtern.“

mehrere datenschutzrechtliche „Hauptbedingungen streng einzuhalten [...]“.⁷³⁵ Für die Diskussion um eine allgemeine Datenschutzregelung in der Dritten Säule hat dieses offizielle Bekenntnis ganz wesentliche Bedeutung als Bezugspunkt interner Kohärenz (dazu detailliert unten Kap. 4.3.).

Angesichts dieser hier geschilderten Aspekte kann man sagen, dass sich im Haager Programm keineswegs nur eine deutlich intensivierte Sicherheits- und Performanzorientierung niedergeschlagen hat, sondern dass auch klare liberal-rechtsstaatliche Selbstverpflichtungen formuliert wurden, die den bisherigen Argumentationspfad stärken und stabilisieren.

Mit dem Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms vom 2./3. Juni 2005 wurden diese strategischen Vorgaben des Haager Programms zudem nochmals konkretisiert.⁷³⁶ Unter der inhaltlich an erster Stelle des Aktionsplans stehenden Rubrik „Achtung und aktive Förderung der Grundrechte“ finden sich gleich mehrere Schlüsselvorhaben, die der Union ganz offensichtlich ein stärkeres grundrechtliches Profil verleihen sollen.⁷³⁷ So wird mit Blick auf die neue finanzielle Vorausschau der Union auf das eigenständige neue Rahmenprogramm „Grundrechte und Justiz“ verwiesen, das etwa im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wichtige Vorhaben umfasst, die dem Schutz der Rechte des Einzelnen im Strafverfahren dienen sollen. Dazu zählen etwa Regelungen zum *ne bis in idem* Grundsatz, zur Unschuldsvermutung oder zur Frage von Abwesenheitsurteilen in der Europäischen Union. In der Fallstudie zum Europäischen Haftbefehl und den Verfahrensrechten werden diese Aspekte nochmals aufgegriffen. Auch fallen unter die Rubrik „Achtung und aktive Förderung der Grundrechte“ so wesentliche Aspekte wie die Aufnahme von Gesprächen zum Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die Ausweitung des Mandats der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Richtung auf eine Agentur für Grundrechte oder die Ankündigung eines

⁷³⁵ Auch in der Mitteilung der Kommission zur Bilanz des Tampere Programms (KOM(2004) 401 endg., vom 2.6.2004) heißt es: „Die Maßnahmen, die zum Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa vor jeglicher Form von Kriminalität und Terrorismus getroffen werden, müssen die Grundrechte, das Recht auf freien Personenverkehr sowie das Recht auf Wahrung des Privatlebens achten und den Datenschutzbestimmungen genügen. Es wird zu prüfen sein, inwieweit es eines globalen einheitlichen Rahmens bedarf, der einerseits den Besonderheiten und Erfordernissen des Schutzes der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit sowie der Verbrechensbekämpfung gerecht wird und andererseits die Notwendigkeit, ein hohes Maß an Schutz des Privatlebens zu gewährleisten, berücksichtigt.“

⁷³⁶ Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms (Ratsdokument 9778/2/05 REV 2, vom 10. Juni 2005) Dem Aktionsplan voraus ging die Mitteilung der Kommission „Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, KOM(2005) 184 endg., vom 10. Mai 2005.

⁷³⁷ In der Mitteilung der Kommission „Zehn Prioritäten“ wird entsprechend hervorgehoben: „Mit Aufnahme der Grundrechtscharta in die Verfassung sowie einer Bestimmung, die den Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vorsieht, wird das Individuum in den Mittelpunkt des Europäischen Aufbauwerks gerückt.“

Rechtsaktes zum Datenschutz im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.⁷³⁸

4.2.2.4. *Die Fortschreibung des liberal-rechtsstaatlichen Pfades im Vertrag von Lissabon*

Anknüpfend an die vorangegangenen Ausführungen stellt sich nun noch die Frage nach der konkreten Ausgestaltung des liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes im Vertrag von Lissabon. Analog zu der oben formulierten Annahme, dass mit dem Lissabonner Vertrag möglicherweise ein zumindest vorläufiger Endpunkt der *primärrechtlichen* Entwicklung des sicherheits- und performanzorientierten Leitbildes erreicht worden ist, lässt sich dies auch für das liberal-rechtsstaatliche Leitbild annehmen. In diesem Zusammenhang ist von entscheidender Bedeutung, dass im Lissabonner Vertrag die im Konvent erarbeiteten liberal-rechtsstaatlichen Reformen des VVE weitgehend übernommen werden. Obwohl der Lissabonner Vertrag die vertraglichen Grundlagen der Union strukturell neu ordnet, gilt dies sowohl in grundsätzlichen konzeptioneller Hinsicht als auch mit Blick auf die konkreten institutionellen und prozeduralen Neuerungen. Der seit Amsterdam, Wien und Tampere zu erkennende klare liberal-rechtsstaatliche Argumentationspfad wird auf diese Weise eindeutig verfestigt und vertieft. Die relevanten Formulierungen finden sich dabei sowohl im neuen „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV-L) als auch im „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV).

Die Verbreiterung des grundrechtlichen Fundaments der Union im Lissabonner Vertrag

Was die grundsätzliche liberal-rechtsstaatliche Fundierung der Union anbelangt, so behält der Lissabonner Vertrag in der Präambel des neuen Vertrags über die Europäische Union die Formulierungen des ersten Erwägungsgrundes der Präambel des VVE bei. Feierlich wird hier der Topos des „kulturellen, religiösen und humanistischen Erbes Europas“ beschworen, „aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben“.⁷³⁹

Gleichzeitig erweitert der Lissabonner Vertrag diese feierliche Deklaration hinsichtlich des historisch begründeten liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos noch um einen weiteren Erwägungsgrund, indem die Vertragsparteien ihr Bekenntnis „zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der

⁷³⁸ Dazu unten Kap. 5.

⁷³⁹ Während im VVE dieser Erwägungsgrund an erster Stelle der Präambel stand, nennt ihn der Lissabon Vertrag an zweiter Stelle. Der erste Erwägungsgrund der Präambel des EUV-L lautet: „ENTSCHLOSSEN, den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben“.

Rechtsstaatlichkeit“ nochmals gesondert bestätigen.⁷⁴⁰ Schließlich findet sich auch im eigentlichen rechtsverbindlichen Teil des Lissabonner Vertrags – in Art. 2 der „Allgemeinen Bestimmungen“ des EUV-L (Titel I), der mit Art. I-2 VVE identisch ist – nochmals eine zentrale Zusammenfassung der grundlegenden Werte der Union:

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

Zusammen mit Art. 6 EUV-L, der die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta sowie den Beitritt der Union zur EMRK regelt, sowie Art. 7 EUV-L, in dem das Verfahren zur möglichen Reaktion der Union auf schwerwiegende Verletzungen ihrer Werte durch einen Mitgliedstaat festgelegt wird, verfügt der Lissabonner Vertrag damit über die rechtlich bislang umfassendste und verbindlichste Formulierung des liberal-rechtsstaatlichen Normenfundaments der Union in der gesamten Geschichte der Vertragsentwicklung. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Grundrechtecharta als solche – aus Rücksicht auf die Souveränitätsvorbehalte insbesondere des Vereinigten Königreichs und Polens – nicht ein eigenständiger Bestandteil des EU-Vertrags sein wird, wie dies ursprünglich im VVE vorgesehen war. Um auf die staatsanaloge Symbolik einer „Verfassungsurkunde“ mit eigenem Grundrechtekatalog zu verzichten, legt Art. 6 Abs. 1 EUV-L stattdessen fest, dass die Union die in der Charta der Grundrechte niedergelegten „Rechte, Freiheiten und Grundsätze“ anerkennt und dass die Charta und die Verträge „rechtlich gleichrangig“ sind. Durch diesen Verweis würde die Grundrechtecharta – obgleich nicht integraler Bestandteil des Lissabonner Vertrags – bei einer erfolgreichen Ratifizierung des neuen Vertrags Rechtsverbindlichkeit erlangen.⁷⁴¹ Über die bisherige, seit ihrer Proklamation in Nizza durchaus ernstzunehmende Orientierungswirkung der Grundrechtecharta hinaus würde die Union damit dann auch in rechtlich-instrumenteller Hinsicht über ein zentrales Element moderner Verfassungsstaatlichkeit verfügen.⁷⁴² Die Union und ihre Organe wären bei einer rechtlich bindenden und damit einklagbaren Grundrechtecharta verpflichtet, ihr Handeln an den in der Charta niedergelegten Grundrechten auszurichten und könnten auf dem Rechtsweg entsprechend zur Rechenschaft gezogen werden (dazu auch unten). Gerade in dem grundrechtlich so sensiblen Bereich der Inneren Sicherheit ist diese Perspektive von ganz entscheidender Bedeutung – denkt man etwa an

⁷⁴⁰ Vierter Erwägungsgrund der Präambel des Vertrags über die Europäische Union.

⁷⁴¹ In der dem Lissabon Vertrag beigefügten „Erklärung zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ wird dies nochmals bestätigt: „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die rechtsverbindlich ist, bekräftigt die Grundrechte, die durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert werden und die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben.“

⁷⁴² Vgl. hierzu Scholl (2006: 194 f.).

das in der Charta fixierte subjektive Abwehrrecht auf den Schutz personenbezogener Daten oder die ebenfalls statuierten justiziellen Rechte, die dem Bürger wesentliche individuelle Schutzgarantien im Strafprozess zusichern (Unschuldsvermutung, *ne bis in idem* Grundsatz etc.).

Ein nicht unwesentlicher „Schönheitsfehler“ besteht jedoch darin, dass diese Rechtsverbindlichkeit der Charta nur um den Preis von Ausnahmeregelungen zugunsten Großbritanniens und Polens erreicht werden konnte, die in einem dem Vertrag beigefügten Protokoll eigens niedergelegt sind.⁷⁴³ In der Tat wird damit das Ideal einer einheitlichen und kohärenten Rechtsgemeinschaft, wie es von Walter Hallstein in der Frühphase des Integrationsprozesses propagiert wurde, „durchbrochen“.⁷⁴⁴ Trotz dieser Ausnahmeregeln für Großbritannien und Polen stellt die Perspektive einer rechtsverbindlichen Grundrechtecharta jedoch immer noch einen ganz erheblichen Schritt dar, mit dem die Rechte des einzelnen Bürgers auf Ebene der Union gestärkt und abgesichert werden. Eine Verbesserung des Grundrechtsschutzes würde sich zudem nicht nur für die Unionsbürger ergeben, sondern auch für asylsuchende Drittstaatler oder Staatenlose, denn in der Grundrechtecharta wird das *Recht auf Asyl* und *Non-Refoulement* – d.h. das Verbot einer Abschiebung in Gebiete, in denen dem Asylsuchenden Gefahr für Freiheit und Leben droht – klar kodifiziert.⁷⁴⁵ Dabei geht der Wortlaut des Asylartikels der Grundrechtecharta weiter als die entsprechenden Artikel der EMRK, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951.⁷⁴⁶

Neben der vorgesehenen Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta wird die Dimension der Grundrechte zudem durch den vorgesehenen Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention erheblich gestärkt. Zwar sind bereits alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien der Konvention und unterstehen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg; für die EU als solche trifft dies jedoch nicht zu. Indem der Union gemäß Art. 47 EUV-L eine eigene Rechtspersönlichkeit verliehen wird, würde dieser Schritt aber ermöglicht. Damit unterstände das Handeln der Union und ihrer Organe nicht nur der eigenen bereits sehr dichten und konkreten Grundrechtecharta, sondern parallel dazu auch den über weite Strecken äquivalenten Grundrechtsnormen der Menschenrechtskonvention des Europarats.⁷⁴⁷

⁷⁴³ Aus Rücksicht auf Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten wird zudem in Art. 6 Abs. 1 Satz 2 klargestellt, dass die Charta die „in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert“. Auch in der beigefügten Erklärung (vgl. Anm. 741) heißt es im zweiten Satz: „Die Charta dehnt weder den Geltungsbereich des Unionsrechts über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus noch begründet sie neue Zuständigkeiten oder neue Aufgaben für die Union, und sie ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.“

⁷⁴⁴ Hofmann/Wessels (2008: 9).

⁷⁴⁵ Art. 18 und 19 Grundrechtecharta in Verbindung mit Art. 67 und 78 AEUV.

⁷⁴⁶ Vgl. insofern auch bereits Lavenex (2006: 261).

⁷⁴⁷ In der „Erklärung zu Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union“ (Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz) wird zudem festgehalten, „dass der Gerichtshof der Europäischen Union und der

Zu vergessen ist in einem grundrechtlichen Zusammenhang schließlich ebenfalls nicht, dass auch im Lissabonner Vertrag die primärrechtliche Konkretisierung des Datenschutzrechts sowie die Einführung einer Rechtsgrundlage zur Schaffung von Mindestvorschriften im Bereich der Rechte des Einzelnen im Strafverfahren analog zum VVE beibehalten wird.⁷⁴⁸

Diese weit reichenden Reformen, die der Lissabonner Vertrag aus dem VVE übernimmt, würden somit zu einer ganz erheblichen Verbreiterung und Verdichtung des grundrechtlichen Fundaments der Union beitragen. Hinzu kommt, dass – unabhängig von der Perspektive einer rechtsverbindlichen Grundrechtecharta und eines Beitritts der Union zur EMRK – auf nationaler Ebene die Grundrechte der Bürger zusätzlich weiterhin im Rahmen der jeweiligen nationalen Verfassungstraditionen geschützt werden.

Rechtliche und parlamentarische Kontrolle

Die Verbreiterung des liberal-rechtsstaatlichen Fundaments der Union und die Betonung der grundrechtlichen Achtungspflicht durch die Union zeigt sich auch in den unmittelbaren Vertragsvorgaben zum Bereich des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, die im Lissabonner Vertrag, wie im VVE, nun in einem einzigen Vertragstitel zusammengefasst sind. Der Kopftitel des Titels V, Art. 67 Abs. 1 AEUV, legt in identischer Wortwahl des ehemaligen Art. III-257 VVE fest, dass im Hinblick auf den Bereich des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, „die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden“. Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wird durch diesen wichtigen Artikel somit konzeptionell noch stärker an die grundlegenden liberal-rechtsstaatlichen Werte der Union rückgebunden als dies im bisherigen EU-Vertrag der Fall ist.

In Bezug auf den konkreten Grundrechtesschutz sowie die Frage demokratischer Kontrolle im Bereich Innere Sicherheit ist dabei vor allem von Bedeutung, dass der Lissabonner Vertrag die Reformen des VVE zu den Kompetenzen des EuGH sowie der Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente prinzipiell beibehält – wenn auch im Hinblick auf den EuGH mit gewissen Modifikationen in Gestalt der bereits oben erwähnten fünfjährigen Übergangsklausel im Anhang des Lissabonner Vertrags.

Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem regelmäßigen Dialog stehen“, welcher beim Beitritt der Union zur EMRK „intensiviert“ werden könnte.

⁷⁴⁸ Siehe Art. 82 Abs. 2 b (Verfahrensrechte) und Art. 16 AEUV (Datenschutz). Mit Blick auf den Bereich des Schutzes personenbezogener Daten wurden allerdings zwei Erklärungen (Erklärung 20 und 21) an den Lissabonner Vertrag angehängt, mit denen darauf hingewiesen wird, dass beim Erlass von Datenschutzbestimmungen auf der Grundlage des Art. 16 AEUV, die den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen betreffen bzw. die Frage der „nationalen Sicherheit“ berühren, gegebenenfalls entsprechende Sonderregelungen getroffen werden können, um diesen spezifischen Bereichen gerecht zu werden.

EuGH

Diese fünfjährige Übergangszeit, in der die Jurisdiktionsbefugnis für bereits bestehende Rechtsakte im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ausgeschlossen wird – vorausgesetzt, die Rechtsakte werden nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags nicht nochmals geändert – ist nicht nur aus Effizienzgesichtspunkten, sondern auch aus liberal-rechtsstaatlicher Perspektive ein Rückschritt hinter den VVE, da hier für den bereits bestehenden Acquis innerhalb der nächsten fünf Jahre noch immer eine Lücke hinsichtlich des Rechtsschutzes der Bürger auf Ebene der Union bestehen wird.

Da der Ablauf der Übergangsfrist jedoch nicht an einen Beschluss des Rates geknüpft ist, sondern automatisch erfolgt, ist in mittelfristiger Perspektive – und bei erfolgreicher Ratifikation des Lissabonner Vertrags – jedoch eine vollständige Rechtsprechungsbefugnis des EuGH für den gesamten EU-Acquis im Bereich der Inneren Sicherheit garantiert.⁷⁴⁹ Für die *nach* Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags angenommenen Rechtsakte im Bereich Polizei und Strafjustiz bestände, wie erwähnt, ohnehin bereits von Beginn an voller Rechtsschutz durch den EuGH.

Indem der Gerichtshof zudem gemäß Art. 263 AEUV „die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten [überwacht]“, würde die Kontrollbefugnis des EuGH auf der Ebene des Primärrechts auch auf die Unionseinrichtungen Eurojust und Europol ausgedehnt. Nicht unerheblich ist dabei, dass in Anlehnung an den VVE auch die Möglichkeit von Individualklagen erweitert würde. So können gemäß Art. 263 AEUV (Unterabsatz 4) natürliche und juristische Personen gegen die sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen der EU-Organe und Einrichtungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die das Individuum unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.⁷⁵⁰ Verbunden mit

⁷⁴⁹ Vgl. oben Kap. 4.2.1.6. Einzig Großbritannien hat sich in Art. 10 Abs. 4 der „Übergangsbestimmungen über die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf der Grundlage der Titel V und VI des Vertrags über die Europäische Union angenommenen Rechtsakte“ (Titel VII des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen) das Recht einräumen lassen, dass es nach Ablauf der Übergangsfrist die Kompetenzen des EuGH und der Kommission weiterhin nicht anerkennen muss - allerdings mit der drastischen Konsequenz, dass in diesem Falle alle Rechtsakte, die vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags im Bereich Polizei und Strafjustiz angenommen worden sind, nicht mehr für das Vereinigte Königreich gelten würden.

⁷⁵⁰ Zwar können nach Art. 263 Unterabsatz 5 AEUV in „den Rechtsakten zur Gründung von Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union [...] besondere Bedingungen und Einzelheiten für die Erhebung von Klagen von natürlichen oder juristischen Personen gegen Handlungen dieser Einrichtungen und sonstigen Stellen vorgesehen werden, die eine Rechtswirkung gegenüber diesen Personen haben“. Diese sekundärrechtlich festzulegenden speziellen prozeduralen Regelungen hinsichtlich der Klageerhebung ändern jedoch nichts an der nun festgeschriebenen einheitlichen Zuständigkeit des EuGH für die Überwachung der von den Unionseinrichtungen, Ämtern und Agenturen ausgehenden Rechtsakte. Vgl. für diese bereits im Konventsentwurf vorhandene Regelung Läufer (2003: 515). Vgl. zur Verbesserung des Individualrechtsschutzes durch den Lissabonner Vertrag Monar (2008: 395), der darauf hinweist, dass die Erweiterung der Klagemöglichkeiten des Einzelnen nicht zuletzt als „eine notwendige Antwort auf die vom Gerichtshof Erster Instanz im Zusammenhang mit den vom Rat zum Zweck finanzieller Sanktionen erstellten ‚Terroristenlisten‘ festgestellte Rechtsschutzlücke im Bereich der ‚drit-

einer rechtsverbindlichen Grundrechtecharta und dem Beitritt der Union zur EMRK, würde dadurch die Basis für einen durchaus umfassenden Schutz der Grundrechte auch im Bereich Innere Sicherheit auf Ebene der Union geschaffen.⁷⁵¹ Gerade im Hinblick auf rechtsverbindliche Entscheidungen und Handlungen von Unionseinrichtungen im Bereich der PJZS stellt dieser Aspekt einen erheblichen Fortschritt bezüglich der Etablierung zentraler liberalrechtsstaatlicher Prinzipien auf Ebene der EU dar. Im Sinne einer souveränitätsorientierten Kompetenzabgrenzung ist der EuGH jedoch nicht befugt, Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates bzw. die Wahrnehmung der originären Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der Inneren Sicherheit auf ihre Gültigkeit und Verhältnismäßigkeit hin zu überprüfen (Art. 276 AEUV). Der Grundrechtsschutz im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten im Feld Innere Sicherheit erfolgt hier nach wie vor lediglich über die nationalen Mechanismen der gerichtlichen Kontrolle.

Europäisches Parlament und nationale Parlamente: eine zweidimensionale Stärkung der demokratischen Kontrolle im Bereich Inneres und Justiz

Die bereits im VVE vorgesehene beträchtliche Ausweitung der Mitgestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Parlaments durch die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf weite Bereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen bleibt ebenfalls im Lissabonner Vertrag erhalten. Mit der breiten Einführung des gleichberechtigten Mitentscheidungsrechts für das Europäische Parlament, das damit über ein Veto in grundrechtlich höchst relevanten Fragen wie etwa der Festlegung von Mindestvorschriften im Straf- und Strafprozessrecht verfügen würde, zeichnen sich im Hinblick auf das gesetzgeberische Zusammenwirken von Rat und Parlament – auch unter dem Aspekt der „checks and balances“ – die Konturen eines föderalen EU-Zweikammersystems nun auch im Bereich der Inneren Sicherheit ab. Das bisherige bloße Anhörungsrecht des Europäischen Parlaments ist im Bereich Polizei und Strafjustiz beispielsweise nur noch für drei Artikel vorgesehen, bei denen es sich zum Teil um besonders sensible, stark zwischenstaatlich geprägte Materien handelt, die entsprechend weiterhin der Einstimmigkeit unterliegen.⁷⁵² In vier weiteren Fällen, für die der Lissabonner Vertrag in diesem Politikbereich in Anlehnung an den VVE Ein-

ten Säule' zu werten [ist]". Vgl. Europäischer Gerichtshof: Rs. C-354/04 P (Gestoras pro Amnestia u.a./Rat), Slg. 2007, I-1579; Rs. C-355/04 P (Segi u.a./Rat), Slg. 2007, I-1657 (Rdnr. 51 und 53).

⁷⁵¹ Vgl. Monar (2008: 395).

⁷⁵² Bei diesen drei Bereichen handelt es sich um Maßnahmen betreffend die operative Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden (Art. 87 Abs. 3 AEUV), die Festlegung von Bedingungen, unter denen nationale Behörden auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates tätig werden dürfen, etwa bei der so genannten grenzüberschreitenden Nacheile (Art. 89 AEUV) sowie Maßnahmen zur Gewährleistung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten unter Titel V sowie zwischen diesen Dienststellen und der Kommission (Art. 74 AEUV).

stimmigkeit im Rat vorschreibt, verfügt das Parlament zwar nicht über die Mitentscheidungskompetenz, aber doch immerhin über ein Zustimmungsrecht, was gegenüber der bisherigen Vertragsslage ebenfalls eine nicht unerhebliche Aufwertung bedeutet.⁷⁵³

Was die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle im Bereich der Inneren Sicherheit anbelangt, ist insbesondere zu unterstreichen, dass die Mitentscheidungskompetenz des Europäischen Parlaments sich prinzipiell auch auf die Festlegung der Aufgaben, Arbeitsweise und Kompetenzen von Europol und Eurojust erstrecken soll; dies schließt laut Art. 85 und 88 AEUV die Möglichkeit für das EP ein, die Einzelheiten der *eigenen* parlamentarischen Beteiligungsmodalitäten hinsichtlich der Kontrolle von Europol und der Bewertung von Eurojust selbst mitzugestalten. Dass der Lissabonner Vertrag dem VVE auch an dieser Stelle folgt und ausdrücklich das Europäische Parlament als politische Kontrollinstanz für Europol und Eurojust vorsieht, ist als ein sehr bedeutsamer Schritt zu werten. Zwar verfügt das Parlament nach derzeitiger Vertragsslage bereits über gewisse allgemeine Informationsrechte, indem es nach Art. 39 Abs. 2 und 3 EUV durch die Kommission und den jeweilige Ratsvorsitz regelmäßig über die Arbeiten im Bereich Polizei und Strafjustiz unterrichtet wird und darüber hinaus auch Anfragen und Empfehlungen an den Rat richten kann. Eine *explizite* Kontrollfunktion ist im EU-Vertrag jedoch nicht festgelegt.⁷⁵⁴ Mit der nun geplanten Mitentscheidungskompetenz des Europäischen Parlaments wird jedoch die Perspektive einer durchaus dichten supranationalen parlamentarischen Kontrolle von Europol und Eurojust eröffnet.

Bemerkenswert ist dabei weiterhin, dass der Lissabonner Vertrag ebenso wie der VVE an dieser Stelle keineswegs nur eine allein auf die Rolle des Europäischen Parlaments bezogene Strategie demokratisch-parlamentarischer Kontrolle verfolgt, sondern auch wichtige Mitgestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten für die nationalen Parlamente vorsieht. Mit den im Folgenden beschriebenen Regelungen sind die nationalen Parlamente damit in keinem anderen vom Verfassungsentwurf geregelten Politikbereich der Union so präsent wie in der PJZS. Bereits in Art. 12 EUV-L (Titel II: Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze) werden gerade mit Blick auf den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ besondere Beteiligungs- und Kontrollrechte für die nationalen Parlamente festgelegt. Gemäß Art. 12 c EUV-L sollen sich die nationalen Parlamente „an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken in diesem Bereich nach Artikel 70 des Vertrags über die

⁷⁵³ Diese Fälle sind Art. 82 Abs. 2 d (Mindestvorschriften betreffend „sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens“, die zuvor vom Rat durch einstimmigen Beschluss bestimmt worden sind); Art. 83 Abs. 1 (Festlegung von weiteren Kriminalitätsbereichen mit grenzüberschreitender Dimension nach einstimmigem Beschluss des Rates, für die dann nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften über Straftaten und Strafen festgelegt werden können; Art. 86 Abs. 1 AEUV zur möglichen Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft sowie Art. 86 Abs. 4 AEUV zur möglichen Erweiterung der Kompetenzen einer Europäischen Staatsanwaltschaft auch auf den Bereich der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension.

⁷⁵⁴ Vgl. Peers (2001: 78-83).

Arbeitsweise der Europäischen Union beteiligen und in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust nach den Artikeln 88 und 85 des genannten Vertrags einbezogen werden“.⁷⁵⁵ Diese im VVE und im Lissabonner Vertrag zum Ausdruck kommende Konzeption einer *doppelten* parlamentarischen Verantwortungswahrnehmung zwischen supranationaler und nationaler Ebene spiegelt klar die oben analysierten argumentativen Strukturen im Konvent wider, die sowohl auf eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments als auch auf verbesserte Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente ausgerichtet waren.⁷⁵⁶

Im Bereich der Inneren Sicherheit zeigt sich dieses Konzept in gewisser Weise auch mit Blick auf den in Art. 71 AEUV vorgesehenen besonderen Ausschuss zur Koordinierung der operativen Zusammenarbeit. Allerdings ist die parlamentarische „Kontrolle“ in diesem Fall auf das schwächste „Recht“ beschränkt, das Parlamenten zugestanden werden kann – das der Unterrichtung. So regelt Art. 71 AEUV, dass das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über die Arbeit des neuen Ausschusses „auf dem Laufenden gehalten [werden]“. Angesichts der potentiell recht starken Stellung des Gremiums sowie dem auch ansonsten im Bereich der operativen Zusammenarbeit lediglich vorgesehenen Anhörungsrecht für das Europäische Parlament ist dies aus Perspektive der Parlamente zweifellos eine äußerst dürftige Zusage. Es liegt nahe, hier in Anlehnung an die Neue Staatsräson-These eine gewisse Tendenz zugunsten einer möglichen Autonomiesicherung für das Handeln von Sicherheitsbehörden zu sehen.

Für die nationalen Parlamente sieht der Lissabonner Vertrag in Anlehnung an den VVE jedoch noch weitere, durchaus gewichtige Mitgestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten vor. So bleibt es gemäß Art. 12 EUV-L bei dem besonderen Verfahren der Subsidiaritätskontrolle. Art. 69 AEUV legt fest, dass die nationalen Parlamente im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gemäß dem „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ Sorge für die Achtung des Subsidiaritätsprinzips tragen. Dabei bestehen gerade für den Bereich Polizei und Strafjustiz nochmals gesonderte, die nationale Komponente stärkende Verfahrensmodalitäten, die im Vergleich zum VVE sogar erneut zugunsten eines noch größeren Gewichts der Rolle der nationalen Parlamente modifiziert worden sind.⁷⁵⁷

⁷⁵⁵ Gemäß Art. 70 AEUV sollen das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente „vom Inhalt und den Ergebnissen“ der Bewertung der Umsetzung der Unionspolitik im Bereich Inneres und Justiz (peer review) unterrichtet werden. Die Einzelheiten dieser Bewertungsmechanismen sind dabei zunächst nach Art. 70 AEUV vom Rat auf Vorschlag der Kommission festzulegen.

⁷⁵⁶ Vgl. oben Kap. 4.2.2.3.

⁷⁵⁷ Nach dem Verfahren werden den nationalen Parlamenten Gesetzesentwürfe, die im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit begründet werden müssen, zugeleitet (Art. 5 des Protokolls). Binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist (Art. 6 des Protokolls). Jedes Parlament hat zwei Stimmen – in einem Zweikammersystem besitzt

Betrachtet man die liberal-rechtsstaatlich orientierten Bestimmungen des Lissabonner Vertrags im Bereich Innere Sicherheit in einer Gesamtperspektive, dann lässt sich festhalten, dass die weit reichenden ursprünglichen Reformen des Konvents in ihrer Substanz klar erhalten bleiben und damit – ähnlich wie im Falle des Sicherheits- und Performanzleitbildes – die Chance eröffnet würde, die bislang bestehenden Lücken zwischen kontinuierlich formulierten Zielvorstellungen und Erwartungen einerseits und tatsächlichen strukturellen Handlungsmöglichkeiten andererseits zu überwinden bzw. zumindest ganz erheblich zu verringern – vorausgesetzt, es kommt zu einer erfolgreichen Ratifizierung des Vertrags.⁷⁵⁸

Im Bericht der Hocharangigen Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik wird die prägende Orientierungswirkung des Lissabonner Vertrags für die künftige Entwicklung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ bereits nachdrücklich unterstrichen. Mit Blick auf die Frage des Grundrechtsschutzes im Bereich Inneres und Justiz und die diesbezügliche Rolle des EuGH heißt es hier beispielsweise:⁷⁵⁹

With the Lisbon Treaty, the European Union's Charter of Fundamental Rights is to become binding law. With this, the fundamental rights proclaimed in the Charter will be binding not only for the bodies of the European Union and of Member States when implementing Community law; they will also be applied and interpreted by the Court of Justice. This will contribute to an intensification of the European protection of fundamental rights. As such, with respect to the uniform area of freedom, security and justice, the Court of Justice might address issues involving fundamental rights both more often and more rapidly.

[...]

The Lisbon Treaty will strengthen the relationship to the European Charter of Fundamental Rights. The accession of the European Union to the European Convention of Human Rights (ECHR) will also serve to enhance the protection of fundamental rights in Europe. This will not only strengthen the protection of fundamental rights in direct activities of EU and EC institutions. Another important aspect is to monitor the actions of the Member States when they implement Community and Union law. As such, in the future the European Court of Justice

jede Kammer jeweils eine Stimme (Art. 7 des Protokolls). Das Protokoll sieht in Art. 7 Abs. 2 vor, dass bei einem Gesetzgebungsentwurf in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen bereits ein Viertel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen ausreicht – und nicht, wie sonst üblich, erst ein Drittel –, um den eingebrachten Entwurf auf seine Konformität mit dem Subsidiaritätsprinzip nochmals überprüfen zu lassen. Nach Abschluss der Überprüfung kann die Kommission bzw. die Gruppe von Mitgliedstaaten, die den Entwurf eingebracht hat, beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. In jedem Fall muss dieser Beschluss begründet werden. Im Vergleich zum VVE wurde dieses Verfahren zudem insofern modifiziert, als nun für Vorschläge im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens eine besondere Regel gilt: Wenn die Anzahl der Stellungnahmen der nationalen Parlamente, wonach ein Vorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, mindestens die einfache Mehrheit erreicht, und der Vorschlag daraufhin trotzdem unverändert beibehalten wird, können sowohl der Rat mit der Mehrheit von 55 % seiner Mitglieder als auch das Europäische Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen den Gesetzgebungsvorschlag noch vor Abschluss der ersten Lesung ablehnen. In diesem Falle würde dieser dann nicht mehr weiter geprüft. Damit ist die Rolle der nationalen Parlamente nochmals gestärkt worden. Zu vergessen ist außerdem nicht, dass die nationalen Parlamente über eine Art indirektes Klagerecht wegen Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem EuGH verfügen. Gemäß Art. 8 des Protokolls kann eine solche Klage von einem Mitgliedstaat oder entsprechend der jeweiligen nationalen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden.

⁷⁵⁸ Vgl. zu den Zukunftsperspektiven durch den Vertrag von Lissabon auch den Ausblick in der Schlussbetrachtung dieser Arbeit (Kap. 5).

⁷⁵⁹ Bericht der Hocharangigen Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik (vgl. oben Anm. 639), S. 14.

will be asked to decide on the application and interpretation of the European Charter of Fundamental Rights – for example, within the scope of preliminary decision proceedings.

4.2.2.5. Zwischenresümee – Implikationen eines doppelten Legitimitätsstandards

Die Ausführungen des Kap. 4.2. haben deutlich gemacht, dass es parallel zu der in Kap. 4.2.1. analysierten Intensivierung der Sicherheits- und Performanzorientierung seit 2001 auch zu einer gewissen liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung gekommen ist. Dies betrifft zunächst die generelle Thematisierung liberal-rechtsstaatlicher Normen im Kontext eines gesteigerten Sicherheits- und Bedrohungsdiskurses, wie er insbesondere nach den externen Schocks der verschiedenen Terroranschläge zu beobachten war. Gerade dieser verstärkte Sicherheits- und Bedrohungsdiskurs implizierte interessanterweise auch eine verstärkte Betonung der liberal-rechtsstaatlichen Grundwerte der Union, indem diese Werte reflexartig und mit großer Regelmäßigkeit als das zentrale zu verteidigende Gut im Kampf gegen den Terrorismus dargestellt wurden. Gerade durch den Kontext der Bedrohung wurde somit – zumindest in der öffentlichen Rhetorik – das Leitbild der Union als „zivilisierte“, historisch gewachsene liberal-rechtsstaatliche Wertegemeinschaft geschärft und zum Handlungsmaßstab nach innen und außen deklariert. Die häufigen Verweise auf die besondere grundrechtliche Achtungspflicht der Union auch bzw. gerade im Kampf gegen die Feinde von Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit sowie die oftmalige Verwendung der Balance-Metapher belegen die argumentative Präsenz des liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos als Kern einer gemeinsamen unionalen Identität. In den analysierten Argumentationsmustern lässt sich keine Umwertung oder Diskreditierung dieses liberal-rechtsstaatlichen Normenfundaments unter dem Druck einer verstärkten Sicherheits- und Performanzorientierung feststellen.

Mit Blick auf die primärrechtliche Reformdebatte vom Konvent bis zum Lissabonner Vertrag zeigten sich ebenfalls Muster einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung. Die im theoretischen Teil angenommenen Mechanismen traten hier recht deutlich zutage. So führte im Konvent die Wahrnehmung ergebnisinduzierter Legitimitätslücken zu stark ausgeprägten sicherheits- und performanzorientierten Argumentationsstrukturen. Der darin zum Ausdruck kommende funktionale Druck zur Stärkung der Performanzdimension im Bereich Innere Sicherheit wurde wiederum von einer Art liberal-rechtsstaatlichem Reflex begleitet, indem parallel zu den sicherheits- und performanzorientierten Argumentationsstrukturen ebenfalls klare liberal-rechtsstaatliche Argumente ins Feld geführt wurden. Die dabei zu konstatierende annähernde Balance zwischen Beiträgen mit sicherheits- und performanzorientierten Argumentationsmustern und Beiträgen mit liberal-rechtsstaatlichen Argumentationsmustern sowie die zumeist ebenfalls auftretende parallele Verwendung dieser Argumentationsmuster in den jeweiligen Beiträgen deuten auf eine liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung hin. Zudem be-

standen bei gewissen Reformaspekten, wie der Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (QMV plus Mitentscheidung des EP) oder der Erweiterung der Jurisdiktionsbefugnis des EuGH, gewisse Schnittmengen zwischen Performanzargumenten und liberal-rechtsstaatlichen Argumenten, so dass man in diesen Fällen auch von einem Positivsummenverhältnis zwischen den beiden Leitbildern sprechen kann.

Insgesamt spiegelt sich in den argumentativen Strukturen im Konvent der klare Anspruch wider, sowohl dem konstruierten Leitbild der Union als effizienter Sicherheitsproduzent als auch dem liberal-rechtsstaatlichen Leitbild besser gerecht werden zu wollen bzw. zu müssen, um die Glaubwürdigkeit der Union nicht über kurz oder lang zu verspielen.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive stellt sich jedoch die Frage, warum der Durchbruch zu weit reichenden sicherheits- und performanzorientierten und liberal-rechtsstaatlichen Reformen gerade im Konvent geschah. Bereits vorher – schon in Maastricht, Amsterdam und Nizza – hatte es schließlich deutliche Kritik sowohl an unzureichenden strukturellen Möglichkeiten zu effizientem Handeln im Bereich der Inneren Sicherheit als auch an einer mangelhaften demokratischen und rechtsstaatlichen Kontrolle gegeben. Faktoren wie Salienz oder interne Kohärenz (im Sinne des Vorbildes der „effizienteren“ und „demokratischeren“ Ersten Säule) waren schon seit langem durchaus vorhanden.

Ohne hier eine vollständige und schlanke Kausalerklärung anbieten zu können, lässt sich die Relevanz eines Faktorenbündels annehmen. Wagner weist mit Recht auf die besondere Verhandlungssituation im Konvent im Vergleich zu klassischen Regierungskonferenzen hin. Unter der Beobachtung der Öffentlichkeit und der starken Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an der Reformdebatte konnten demnach Faktoren wie Salienz und interne Kohärenz als wichtige, bereits vorhandene Vorbedingungen erst ihre volle Wirkung entfalten.⁷⁶⁰ Die obige Analyse hat dabei zudem gezeigt, dass in diesem besonderen Verhandlungs- und Diskussionssetting keineswegs nur nichtstaatliche, sondern durchaus auch staatliche Akteure wie die Vertreter der Regierungen und der nationalen Parlamente im Sinne des liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes argumentiert haben. Ob dies insbesondere im Falle der Regierungsvertreter eher aus einer Logik der Angemessenheit geschah oder eher aus dem Bestreben, nicht als „undemokratisch“ kritisiert zu werden, ist unerheblich. Entscheidend ist letztlich die Etablierung einer starken liberal-rechtsstaatlichen Argumentationsstruktur quer durch alle Akteursgruppen, mit der ein normativer Druck zugunsten entsprechender Reformen verbunden war.

Zu der besonderen Verhandlungssituation kommt noch ein wichtiger Punkt hinzu: Man kann aus einer Vielzahl von Beiträgen schließen, dass gerade im Konvent das Problem einer potentiellen Glaubwürdigkeitslücke angesichts der damals erst kurz zurückliegenden Erfahrung des 11. September noch stärker als zuvor wahrgenommen und thematisiert worden ist. Die gestei-

⁷⁶⁰ Vgl. Wagner (2006a: 296).

gerte Sicherheits- und Performanzorientierung nach dem 11. September zusammen mit der vom Europäischen Rat offiziell geforderten breiten Reformdebatte bildete demnach einen besonderen Impuls für weit reichende Reformen im Bereich Innere Sicherheit, um den „Erwartungen der Bürger“ und den selbst formulierten Ansprüchen besser gerecht werden zu können. Da es in direktem Zusammenhang mit dieser verstärkten Sicherheits- und Performanzorientierung auch zu einer starken liberal-rechtsstaatlichen Argumentation kam, konnte der Konvent derart umfassende Neuerungen erarbeiten. Diese blieben in ihrer Substanz auch im Lissabonner Vertrag erhalten. Letzteres ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sich angesichts der erneuten deutlichen Steigerung der Sicherheit- und Performanzorientierung nach den Terroranschlägen von Madrid und London der Reformdruck nochmals erhöht hat, ohne dass die Reformen des Konvents in der Zwischenzeit in Kraft traten. Die besondere Bedeutung der weit reichenden, mit dem VVE eröffneten Reformperspektiven wurde dadurch nachhaltig unterstrichen. Mit der Beibehaltung der Reformen des VVE im Lissabonner Vertrag wird somit versucht, die zwischenzeitlich nochmals vergrößerte Diskrepanz zwischen Zielvorstellungen und tatsächlichen Fähigkeiten der Union zu überwinden.

Als Fazit zu diesem Oberkapitel bleibt somit festzuhalten, dass man insgesamt für den hier untersuchten Zeitraum nicht nur von einer klaren Intensivierung der Sicherheits- und Performanzorientierung sprechen kann, sondern parallel und in Abhängigkeit dazu durchaus auch von einer Stärkung des liberal-rechtsstaatlichen Argumentationspfades. Diese Stärkung reicht vom VVE über die liberal-rechtsstaatlich orientierten Passagen des Haager Programms bis zu den erneuten Selbstverpflichtungen von Lissabon. Selbst wenn nach dem Scheitern des VVE auch der Lissabonner Vertrag nicht in Kraft treten sollte, geht von diesen Schlüsseldokumenten im Sinne interner Kohärenz auch weiterhin eine ganz wesentliche Projektionswirkung für die Zukunft aus. Dies gilt für das Leitbild der Union als effizienter Sicherheitsproduzent ebenso wie für die Leitvorstellung einer EU, die als liberal-rechtsstaatliche Gemeinschaft auch dem Schutz der Rechte des Einzelnen im Bereich Innere Sicherheit Rechnung trägt.

Im Folgenden gilt es nun, vor dem Hintergrund der in den vorangegangenen Kapiteln erörterten langfristigen argumentativen Strukturen, die Implikationen des doppelten Legitimitätsstandards auch in einer Mikroperspektive anhand zweier Fallstudien näher zu untersuchen. In der ersten Fallstudie geht es um die Bemühungen um einen gemeinsamen Datenschutzstandard im Bereich der Dritten Säule, in der zweiten Fallstudie um die Frage verfahrensrechtlicher Schutzgarantien.

4.3. Fallstudie I: Bemühungen um eine horizontale Datenschutzregelung im Bereich der Dritten Säule

4.3.1. Zur Relevanz – Datenschutz als Grundrecht und das EU-Politikfeld Innere Sicherheit

Das Recht auf Schutz personenbezogener Daten ist in demokratischen Verfassungsstaaten eine zentrale liberal-rechtsstaatliche Norm, die in engem Zusammenhang mit dem allgemeinen Grundrecht auf Achtung der Privatsphäre steht.⁷⁶¹ Mit der Zunahme von Datenströmen und modernen Verarbeitungstechnologien gewinnt der Aspekt des Datenschutzes zwangsläufig an Relevanz.⁷⁶² Je mehr Daten gesammelt, verarbeitet und ausgetauscht werden, und je mehr der Betroffene diese Vorgänge nicht ausreichend nachvollziehen und überschauen kann, umso stärker wird er in seiner persönlichen Freiheit, in seinem „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ eingeschränkt, welches – nach der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts im so genannten Volkszählungsurteil von 1983 – zugleich „eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist“.⁷⁶³ Demnach beinhaltet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung „die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“.⁷⁶⁴

Vor diesem Hintergrund ist Datenschutz als eigenständiges Grundrecht im Sinne eines subjektiven Abwehrrechts einzustufen, das der liberale Rechtsstaat durch bestimmte prozedurale Vorkehrungen (etwa in Gestalt unabhängiger Kontrollinstanzen) eigens abzusichern hat.⁷⁶⁵ Während die verfassungsrechtliche Bedeutung und Anerkennung dieses subjektiven Abwehrrechts seit dem Aufkommen moderner Verarbeitungstechnologien und der damit verbundenen massiven Ausweitung der Nutzung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen und wirtschaftliche Akteure kontinuierlich gewachsen ist,⁷⁶⁶ steht der Datenschutz als individuelles Grundrecht dabei gleichzeitig in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den stärker allgemeinwohlbezogenen Zielen und Schutzpflichten des Staates, für die die Sammlung und Verarbeitung gewisser Daten unerlässlich ist. Dies gilt nicht zuletzt für den Bereich der Sicherheit und Strafverfolgung. Gerade mit Blick auf die Kooperation der EU-Mitgliedstaaten im Bereich Innere Sicherheit, bei der der grenzüberschreitende Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden eine zentrale und wachsende Rolle spielt,

⁷⁶¹ Vgl. Bernsdorff (2003: 156) zu den jeweiligen Datenschutztraditionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

⁷⁶² Vgl. Kübler (2002: 21).

⁷⁶³ BVerfGE 65, 1, S. 43. Vgl. auch Kübler (2002: 21).

⁷⁶⁴ Ebd., S. 43.

⁷⁶⁵ Vgl. insofern auch di Martino (2004: 21).

⁷⁶⁶ Vgl. ebd.: 5 ff.

muss der Frage nach einem angemessenen Schutz personenbezogener Daten daher besondere Bedeutung zukommen.

Wie oben in Kap. 4.1.3. bereits angedeutet, ist das Thema Datenschutz in der Tat auch im EU-Politikfeld Innere Sicherheit keineswegs neu. Im Unterschied zur Ersten Säule (siehe unten) wurde jedoch zunächst keine allgemeine und umfassende datenschutzrechtliche Regelung geschaffen. Vielmehr bietet sich hier ein stark fragmentiertes Bild, da gleich mehrere spezifische Datenschutzregelungen für einzelne Instrumente nebeneinander existieren. In allen Instrumenten, die seit Anfang der 90er Jahre bis heute eingeführt wurden (vor allem das Schengener Informationssystem (SIS), Europol, das Zollinformationssystem (ZIS), das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen oder auch Eurojust), sind explizite und durchaus detaillierte Datenschutzmechanismen vorgesehen.⁷⁶⁷ Dies gilt freilich auch für die bereits im Gemeinschaftsrahmen entwickelten Instrumente Eurodac sowie für das Visa-Informationssystem (VIS).⁷⁶⁸ Ebenso sind im Vertrag von Prüm ausführliche datenschutzrechtliche Bestimmungen enthalten;⁷⁶⁹ und auch in der Debatte um die Einrichtung des SIS II, das im Hinblick auf das angestrebte Volumen der Datenverarbeitung und die Komplexität möglicher Datenanfragen durch die Sicherheitsbehörden das bislang umfangreichste Instrument im Rahmen der Sicherheitskooperation auf Ebene der Union darstellt, spielen datenschutzrechtliche Fragen eine prominente Rolle.⁷⁷⁰

Eine rechtsvergleichende Darstellung der einzelnen datenschutzrelevanten Vorkehrungen der bereits bestehenden unterschiedlichen Instrumente würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen und auch nicht der Forschungsintention entsprechen. Festzuhalten ist jedoch, dass je nach

⁷⁶⁷ Vgl. die entsprechenden Rechtsakte zu den jeweiligen Instrumenten: Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen einschließlich der Erklärung zum Recht der Nacheile vom 19. Juni 1990, BGBl. II 1993, S. 1013; Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), ABl. Nr. C 316/1 vom 27.11.1995; Übereinkommen aufgrund von Art. K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich vom 26. Juli 1995, ABl. Nr. C 316/1 vom 27.11.1995; Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000 über die Erstellung des Übereinkommens – gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union – über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. Nr. C 197/1 vom 12.7.2000; Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, ABl. Nr. L 63/1 vom 6.3.2002.

⁷⁶⁸ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. Nr. L 316/1 v. 15.12.2000; Entscheidung des Rates (2004/512/EG) vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS), ABl. Nr. 213/5 vom 15.6.2004.

⁷⁶⁹ Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Peter Schaar, hat diese Bestimmungen als durchaus moderne und robuste, wenngleich noch verbesserungswürdige Regelungen eingeschätzt. Vgl. Schaar (2006: 691 ff.). Kritisch hingegen zuletzt der Europäische Datenschutzbeauftragte Peter Hustinx in seinem Jahresbericht für 2007, abrufbar unter www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Do-cuments/EDPS/Publications/Annual-report/2007/AR2007_DE.pdf (letzter Zugriff 10.3.2009).

⁷⁷⁰ Vgl. u.a. etwa die klare, zur Einhaltung hoher Datenschutzstandards mahnende Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 19. Mai 2005 (ABl. C 91/38 vom 19.4.2006).

Instrument bestimmte Datenschutzbestimmungen verschieden geregelt werden und daraus auch durchaus Unterschiede hinsichtlich des jeweiligen Datenschutzniveaus resultieren. Die rechtswissenschaftliche Literatur hat in diesem Zusammenhang, insbesondere mit Blick auf die Instrumente der Dritten Säule, diverse datenschutzrechtliche Schwachstellen identifiziert, die zum Teil in der Tat problematisch sind.⁷⁷¹ Dennoch ist zu berücksichtigen, dass alle Instrumente – wenn auch in unterschiedlicher konkreter Ausgestaltung – wesentliche datenschutzrechtliche Prinzipien festschreiben.⁷⁷² Dazu zählen etwa der Grundsatz der Zweckbindung, Regelungen zur Speicherdauer, Informations- und Auskunftsrechte des Datensubjekts oder der Bereich der Datenschutzkontrolle.⁷⁷³ Allerdings muss man einräumen, dass die Datenschutzkapitel der jeweiligen Instrumente insgesamt den Eindruck einer „inkohärenten, allenfalls aus einer rein kasuistischen Perspektive verständlichen Regelungspolitik“ vermitteln.⁷⁷⁴ Jenseits dieser Einzelvorschriften bestand bislang keinerlei allgemeine Regelung für die Verarbeitung und Weitergabe von Daten durch die mitgliedstaatlichen Behörden und Einrichtungen der Union im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Der Vorschlag der Kommission über einen Rahmenbeschlusses zum Datenschutz in der Dritten Säule, über den der Rat im November 2007 eine politische Einigung erzielen konnte und der am 27. November 2008 endgültig vom Rat verabschiedet worden ist, hat zum Ziel, hier Abhilfe zu schaffen und für die Datenverarbeitung im Rahmen der Dritten Säule eine einheitliche horizontale Datenschutzregelung durch Festlegung von nationalen Mindeststandards zu etablieren.⁷⁷⁵

Vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen dieser Arbeit soll im Folgenden mit Blick auf die Diskussion um ein solches allgemeines Datenschutzinstrument im Bereich der polizeilichen- und strafrechtlichen Zusammenarbeit auf Ebene der Union gezeigt werden, welche Implikationen von dem oben sowohl theoretisch als auch empirisch diskutierten doppelten Legitimitätsstandard ausgehen und inwiefern möglicherweise *gerade* eine deutlich gesteigerte

⁷⁷¹ Siehe dazu eingehend Kübler (2002: 114 ff. sowie 199), Simitis (2004: 18 ff.); Wagner (2006b: 281); vgl. für eine gute juristische Analyse auch Peers (1999: 177 ff.). Kübler (2002: 123 f.) weist vor allem auf eklatante datenschutzrechtliche Schwachstellen im Falle Europols hin und kommt hier gar zu dem Schluss, dass die im Falle von Europol geltenden Datenschutzstandards nicht den grundrechtlichen Mindestanforderungen genügen, wie sie sich aus der EMRK ergeben. Vgl. zu einigen Schwachstellen hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Kontrolle von Europol auch bereits oben Kap. 4.1.3.2.

⁷⁷² Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat entgegen der weitläufigen Kritik an den Datenschutzvorkehrungen für Europol bzw. Eurojust etwa unterstrichen, dass „Europol and Eurojust have well defined data protection systems at their disposal, including a system of supervision“ (EDPS- Erste Stellungnahme ABl. C 47/33 vom 25.2.2006, Rdnr. 46.).

⁷⁷³ Siehe zu den diversen Unterschieden und teilweisen Ausnahmen Simitis (2004: 16 ff.).

⁷⁷⁴ Ebd.: 21.

⁷⁷⁵ Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, KOM(2005)475 endg., vom 4. Oktober 2005. Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, ABl. L 350/60 vom 30.12.2008. Vgl. eingehend unten.

Sicherheits- und Performanzorientierung zur Etablierung liberal-rechtsstaatlicher Maßnahmen im Bereich Datenschutz führt bzw. geführt hat.

Dabei ist im Sinne der theoretischen Annahmen zu prüfen, welche Bedeutung argumentativen Strukturen zukommt, die sich im Laufe der Zeit entwickelt haben. Zum Teil sind diese argumentativen Strukturen bereits auf einer allgemeinen Ebene in den vorangegangenen Kapiteln thematisiert worden. So ist zum einen die Etablierung und Verbreiterung eines liberal-rechtsstaatlichen Argumentationspfades konstatiert worden, dessen Schlüsselwegmarken jeweils auch wichtige Referenzen zum Datenschutz aufwiesen. Dies gilt für den Wiener Aktionsplan von 1998, das Tampere Programm von 1999, die Grundrechtecharta, den VVE, das Haager Programm ebenso wie für den Lissabonner Vertrag.

Im Folgenden wird die Betrachtung dieser argumentativen Strukturen nochmals vertieft und um weitere wichtige Elemente ergänzt, um ein vollständiges Bild der datenschutzrechtlich relevanten Argumentationsstrukturen im Rahmen der Union zu erhalten.

Was die interne Kohärenz dieser Strukturen auf europäischer Ebene betrifft, so ist es beispielsweise unerlässlich, über die gerade erwähnten Wegmarken sowie die jeweils bereits vorhandenen datenschutzrechtlichen Vorkehrungen der Dritten Säule hinaus auch speziell auf die Entwicklung des Datenschutzrechts im Bereich der EG einzugehen, da hier wesentliche Argumentationsmuster und institutionelle Kontextfaktoren geprägt wurden, die auch für die Diskussion eines allgemeinen Datenschutzregimes in der Dritten Säule eine erhebliche Rolle spielen. Hinzu kommt die prinzipiell bereits vorhandene externe Kohärenz der Datenschutznormen in Gestalt der Regelungen des Europarats, die ebenfalls von erheblicher Bedeutung für die Datenschutzdebatte im Rahmen der Union ist. Wie stellt sich dies im Einzelnen dar?

4.3.2. Datenschutznormen des Europarats

Maßgebliche normative Orientierungskraft für die Entwicklung des Datenschutzes in der Europäischen Union ging und geht von der „externen“ Normsetzung durch den Europarat aus.⁷⁷⁶ Mit der 1981 von den Vertragsparteien unterzeichneten Konvention „zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten“ (Nr.108) wurde das Recht auf Datenschutz erstmals auf völkerrechtlicher Ebene normiert.⁷⁷⁷ Das Übereinkommen betrachtet den Schutz personenbezogener Daten dabei als Teilaspekt des allgemeinen, in Art. 8 der EMRK statuierten Grundrechts auf Achtung des Privatlebens. Da alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union das Übereinkommen ratifiziert haben, wird auf diese Weise ein all-

⁷⁷⁶ Vgl. eingehend Kübler (2002: 37 ff.).

⁷⁷⁷ Ein Jahr zuvor wurden im Rahmen der OECD allgemeine „guidelines“ zum Schutz personenbezogener Daten aufgestellt. Im Unterschied zur Datenschutzkonvention des Europarats sind diese Leitlinien jedoch nicht rechtlich bindend (Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data). Vgl. di Martino (2004: 22).

gemeiner datenschutzrechtlicher *Mindeststandard* auch innerhalb der Union festgelegt. Das Übereinkommen sieht verschiedene fundamentale Datenschutzgrundsätze vor, ohne diese dabei bereichsspezifisch – etwa mit Blick auf den Bereich Innere Sicherheit – auszudifferenzieren. Zu diesen Grundsätzen zählen die Zweckbindung der Datenverarbeitung in Verbindung mit angemessenen Speicherfristen⁷⁷⁸, das Recht des Betroffenen auf Mitteilung, Berichtigung oder Löschung der über ihn gesammelten Daten sowie die Möglichkeit Rechtsmittel zu ergreifen, wenn den Forderungen des Betroffenen nicht entsprochen wird.⁷⁷⁹ Eine unabhängige Kontrollinstanz ist dagegen nicht in dem Übereinkommen vorgesehen. Zudem erstreckt sich der Anwendungsbereich der Konvention nur auf automatisch verarbeitete Daten.⁷⁸⁰

1987 hat der Ministerausschuss des Europarats in seiner Empfehlung R (87) 15 die Datenschutzerfordernisse eigens für den Polizeibereich stärker konkretisiert. In der Empfehlung sind dabei unter anderem auch unabhängige Kontrollinstanzen in den Mitgliedstaaten vorgesehen. Allerdings handelt es sich bei der Empfehlung nicht um einen rechtsverbindlichen Text. Im November 2001 wurde im Rahmen des Europarats schließlich das „Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Kontrollstellen und grenzüberschreitendem Datenverkehr“ unterzeichnet, das in Anlehnung an die EG-Datenschutzrichtlinie (siehe dazu das folgende Kapitel) die Einrichtung von unabhängigen Kontrollinstanzen verbindlich vorschreibt.

4.3.3. Datenschutz im Bereich der EG – Das Spannungsfeld von marktfunktionaler Effizienz und Grundrechtsschutz und die Orientierungskraft der EG-Datenschutzrichtlinie

Im Unterschied zur Dritten Säule wurde für den Bereich des Europäischen Gemeinschaftsrechts bereits 1995 eine allgemeine Regelung zum Schutz personenbezogener Daten getroffen. Die „Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr“⁷⁸¹ bildet einen wesentlichen Ausgangspunkt und Grundstein für das sich entwickelnde europäische Datenschutzrecht insgesamt.

Freilich darf nicht außer Acht gelassen werden, dass der EuGH in seiner Rechtsprechung im Bereich des *Gemeinschaftsrechts* durchaus auch schon vor der Verabschiedung der Datenschutzrichtlinie mehrfach explizit oder implizit auf das „Grundrecht auf Datenschutz“ Bezug genommen und sich dabei sowohl auf die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als

⁷⁷⁸ Vgl. Art. 5 b, c, d, e.

⁷⁷⁹ Vgl. Art. 8 a, b, c, d.

⁷⁸⁰ Vgl. Art. 1 und Art. 3 Abs. 2 c.

⁷⁸¹ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31-50.

auch auf Art. 8 EMRK berufen hat.⁷⁸² Der Beitrag des EuGH zur Entwicklung des grundrechtlichen Datenschutzes im Bereich des Gemeinschaftsrechts ist daher nicht zu unterschätzen.⁷⁸³ Gesetzgeberisch ist die Gemeinschaft im Bereich des Datenschutzes jedoch erst mit Verabschiedung der Datenschutzrichtlinie tätig geworden. Mit der Datenschutzrichtlinie wurden zentrale Forderungen erfüllt, die das Europäische Parlament damals bereits seit gut 20 Jahren angemeldet hatte.⁷⁸⁴ Während das Parlament die Grundrechte der Bürger durch den gesteigerten Datenaustausch innerhalb der Gemeinschaft gefährdet sah, stand bei den Mitgliedstaaten und der Kommission bis zum Beginn der 90er Jahre eher die ökonomische Argumentation im Vordergrund, nach der der grenzüberschreitende Austausch und die Sammlung von Daten vor allem der Errichtung des gemeinsamen Marktes zugute kommen würden. In der Tat impliziert die Schaffung eines gemeinsamen Marktes auf der Basis der „vier Grundfreiheiten“ prinzipiell auch das Ziel eines möglichst „freien Datenverkehrs“ zwischen den Mitgliedstaaten.⁷⁸⁵ Interessant ist nun, dass Anfang der 90er Jahre die Argumentation des Parlaments im Sinne eines anzustrebenden besseren Grundrechtsschutzes für die Bürger mehr Gewicht bekam. Dies ist nach Einschätzung von McGinley/Parkes insbesondere darauf zurückzuführen, dass in dieser Zeit der Prozess der europäischen Integration zum einen generell zunehmend auch auf Felder der so genannten „high politics“ ausgedehnt wurde. Zum anderen trug die Union selbst zur Aufwertung des Grundrechtethemas bei, indem sie vermehrt die Grundrechtssituation in Drittländern bewertete und damit auch die Frage nach der Grundrechtssituation in der Union selbst eröffnete.⁷⁸⁶

Diese Einschätzung deckt sich mit den oben näher ausgeführten Erkenntnissen zu der allgemeinen argumentativen Stärkung der liberal-rechtsstaatlichen Dimension der Union Anfang der 90er Jahre, die sich deutlich etwa in den Kopenhagener Kriterien von 1993 widerspiegelt.⁷⁸⁷ Die am 24. Oktober 1995 verabschiedete Datenschutzrichtlinie kann daher auch als das Produkt eines „dual pressure“ begriffen werden, indem versucht wurde, der auf den ökonomischen Nutzen zielenden Argumentation der Kommission einerseits und der Grundrechtsteaganda des Europäischen Parlaments andererseits gerecht zu werden.⁷⁸⁸

⁷⁸² Vgl. di Martino (2004: 13).

⁷⁸³ Der EuGH hat bereits 1969 in seiner Entscheidung im Fall *Stauder* (29/69 – Slg. 1969, 419 = EuR 1970, 39) das Recht auf informationelle Selbstbestimmung begründet. Vgl. dazu auch Bernsdorff (2003: 161) mit weiteren Nachweisen sowie di Martino (2004: 13) und Kübler (2002: 45 ff.).

⁷⁸⁴ Vgl. di Martino (2004: 10). Siehe zur Forderung des Parlaments nach einer einheitlichen Datenschutzregelung etwa die Resolutionen vom 21. Februar 1975 (ABl. C 60/48 vom 13.3.1975) sowie 8. Mai 1979 (ABl. C 140/34 vom 5.6.1979).

⁷⁸⁵ Vgl. di Martino (2004: 11). Vgl. auch den damaligen Vorschlag der Kommission für die EG-Datenschutzrichtlinie (KOM (1990) 314 endg.). Entsprechend der Zielsetzung des Abbaus von Hindernissen zur Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes wurde als Rechtsgrundlage für die Datenschutzrichtlinie die marktfunktionale Binnenmarktkompetenz gemäß Art. 95 EGV gewählt.

⁷⁸⁶ Vgl. McGinley/Parkes (2007a: 3).

⁷⁸⁷ Vgl. Kap. 4.1.3.2.

⁷⁸⁸ Vgl. auch Kübler (2002: 60 ff.).

Vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen dieser Arbeit ist somit bemerkenswert, dass in der EG-Richtlinie ein klares Spannungsfeld zwischen dem funktionalen *Effizienzgedanken* des Binnenmarktprojekts im Sinne eines durch Abbau bestehender „Hindernisse“ zu gewährleistenden „freien Verkehrs“ von Daten und dem *liberal-rechtsstaatlichen* Ziel eines möglichst hohen Datenschutzniveaus angesichts der „spürbaren Zunahme der grenzüberschreitenden Ströme personenbezogener Daten“ zum Ausdruck kommt.⁷⁸⁹ In der Richtlinie wird dieses prinzipielle Spannungsverhältnis jedoch interessanterweise argumentativ nicht als Nullsummenverhältnis, sondern als Positivsummenverhältnis aufgelöst.⁷⁹⁰

So soll durch Rechtsangleichung der nationalen Datenschutzvorschriften „ein gleichwertiges Schutzniveau hinsichtlich der Rechte und Freiheiten von Personen“ bei der Verarbeitung von Daten erreicht werden. Dieses „gleichwertige Schutzniveau“ liegt nun zum einen ausdrücklich im Interesse des funktionalen Effizienzgedankens des Binnenmarktes, da durch Rechtsangleichung der nationalen Datenschutzvorschriften wesentliche Hemmnisse für den freien Verkehr personenbezogener Daten beseitigt werden.⁷⁹¹ Zum anderen jedoch wird im Sinne des Grundrechtsschutzes unterstrichen, dass die nationalen Datenschutzregelungen „die Gewährleistung der Achtung der Grundrechte und -freiheiten, insbesondere des auch in Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und in den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts anerkannten Rechts auf die Privatsphäre“ zum Gegenstand haben.⁷⁹² Die mit der Richtlinie intendierte Rechtsangleichung dürfe daher nicht zu einer Verringerung des grundrechtlichen Schutzstandards führen, sondern müsse im Gegenteil darauf abzielen „in der Gemeinschaft ein hohes Schutzniveau sicherzustellen“.⁷⁹³

Die Kommission hatte zudem parallel zu ihrem Richtlinienvorschlag von 1990 ebenfalls einen Entwurf für eine Entschließung des Rates vorgelegt, deren Zielsetzung es sein sollte, die datenschutzrechtlichen Grundsätze der EG-Richtlinie auch auf alle diejenigen Datenverarbei-

⁷⁸⁹ Artikel 1: „(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten nach den Bestimmungen dieser Richtlinie den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten. (2) Die Mitgliedstaaten beschränken oder untersagen nicht den freien Verkehr personenbezogener Daten zwischen Mitgliedstaaten aus Gründen des gemäß Absatz 1 gewährleisteten Schutzes.“ Vgl. hinsichtlich der Effizienzdimension (Abbau von Hindernissen) insbesondere die Erwägungsgründe 5, 6, 7, 8 und 9 sowie zur rechtsstaatlichen Dimension des zu verbessernden Schutzes der Privatsphäre die Erwägungsgründe 1, 2, 3, 10 und 11.

⁷⁹⁰ Vgl. in diesem Sinne auch di Martino (2004: 14) sowie McGinley/Parkes (2007a: 3).

⁷⁹¹ So die Argumentation in Erwägungsgrund 8.

⁷⁹² Vgl. Erwägungsgrund 10.

⁷⁹³ Dies impliziert nach Erwägungsgrund 11 folglich auch eine „Konkretisierung“ und „Erweiterung“ der im Datenschutzübereinkommen des Europarats vom 28. Januar 1981 enthaltenen Grundsätze. In der Tat orientiert sich die Datenschutzrichtlinie, die insgesamt als ein „genauso grundlegendes Regelwerk wahrgenommen [wurde] wie die Datenschutzkonvention“ (Simitis 2004: 37), inhaltlich recht stark an der Konvention des Europarats und schreibt damit einen bereits bestehenden liberal-rechtsstaatlichen Pfad gewissermaßen fort. Neu ist hingegen die Vorschrift zur Einführung von unabhängigen Kontrollinstanzen sowie der Aspekt eines angemessenen Datenschutzniveaus bei der Übermittlung von Daten an Drittstaaten. Vgl. Simitis (2004: 23); di Martino (2004: 34).

tungsprozesse anzuwenden, die nicht unter das Gemeinschaftsrecht fallen.⁷⁹⁴ Die Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten waren hier jedoch so stark, dass der Rat den Vorstoß der Kommission damals strikt ablehnte und der Kommission damit unmissverständlich deutlich ihre Zuständigkeitsgrenzen aufzeigte.⁷⁹⁵ Die strikte Kompetenztrennung nach Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht verhindert somit seither, dass Regelungsmaterien mit ähnlichen datenschutzrechtlichen Bezügen nicht unter einen einheitlichen Regelungsrahmen fallen, der durchaus auch denkbar wäre.⁷⁹⁶ Trotz ihres nur auf das Gemeinschaftsrecht beschränkten Anwendungsbereichs ist die Datenschutzrichtlinie jedoch ein Meilenstein. Mit ihr wurde für die Erste Säule ein durchaus robuster Datenschutzstandard etabliert, der – trotz der restriktiven Kompetenzteilung innerhalb der Union – als „Präzedenzfall“ im Sinne des liberalrechtsstaatlichen Leitbildes und damit als Bezugspunkt für Argumente *interner Kohärenz* auch im Bereich der Dritten Säule genutzt werden kann.

Generell ging und geht von der Datenschutzrichtlinie somit eine erhebliche Orientierungskraft aus, was sich u. a. auch an den Formulierungen zum Datenschutz in der Grundrechtecharta ablesen lässt.⁷⁹⁷ Der Datenschutzartikel der Grundrechtecharta ist in erster Linie durch die EG-Datenschutzrichtlinie und in zweiter Linie durch das Datenschutzrecht des Europarats geprägt.⁷⁹⁸ Dem Vorbild der Datenschutzrichtlinie entsprechend schreibt Art. 8 der Grundrechtecharta konkret die wichtigsten Datenschutzgrundsätze fest.⁷⁹⁹

⁷⁹⁴ Dazu zählte die Kommission ausdrücklich „den öffentlichen Bereich“. Vgl. Entwurf einer Entschließung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 30. September 1990, ABl. Nr. C 277/3 vom 5. November 1990, Erwägungsgrund 9. Gleichzeitig legte die Kommission eine Erklärung betreffend die Anwendung der Grundsätze der Richtlinie zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften vor, ABl. Nr. C 277/3 vom 5. November 1990.

⁷⁹⁵ Vgl. Simitis (2004: 38). Um dies zu zementieren, ließ der Rat in den Textentwurf zur Datenschutzrichtlinie sogar eigens den Erwägungsgrund 13 einfügen, wonach die „in den Titeln V und VI des Vertrags über die Europäische Union genannten Tätigkeiten, die die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates oder die Tätigkeiten des Staates im Bereich des Strafrechts betreffen, [...] nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts“ und damit auch nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen.

⁷⁹⁶ Simitis (2004: 40) verdeutlicht dies anschaulich an der Eurodac-Verordnung. Obgleich auch hier durchaus Sicherheitsaspekte eine erhebliche Rolle spielen (Verwendung von Fingerabdrücken und biometrischer Merkmale), findet hier die Datenschutzrichtlinie der EG Anwendung – allein aufgrund der Tatsache, dass der Bereich der Asylpolitik seit Amsterdam zum Bereich des Gemeinschaftsrechts gehört. Im Rat, so Simitis zutreffend, habe sich „kein Mitgliedstaat gegen die Anwendung der Richtlinie verwahrt. Ihre ansonsten so nachdrücklich bestrittene Eignung, Verarbeitungsvorgänge im Sicherheitsbereich adäquat zu regeln, wurde mithin von niemandem in Frage gestellt“.

⁷⁹⁷ Vgl. zu diesem Aspekt interner Kohärenz auch die Ausführungen von Simitis (2004: 45): „So sehr es daher zutrifft, dass die EG-Datenschutzrichtlinie weitgehend Vorkehrungen bündelt und aufeinander abstimmt, die in den Mitgliedstaaten entwickelt wurden, so richtig ist es auch, dass mit der Richtlinie ein erstes gemeinsames, auf gemeinsam konzipierten Vorstellungen beruhendes Regelsystem entstanden ist, das deshalb immer dann konsultiert werden muss, wenn die Europäische Union den Datenschutz weiter auszubauen und zu präzisieren sucht.“

⁷⁹⁸ Vgl. ebd. sowie Bernsdorff (2003: 156).

⁷⁹⁹ Dazu zählt neben dem Prinzip der Zweckbindung, der Einwilligung und dem Auskunftsrecht der Betroffenen bezüglich der Datenverarbeitung sowie dem Recht auf Berichtigung unkorrekter Daten auch die Vorgabe, stets eine unabhängige Kontrollinstanz einsetzen zu müssen. Die Ausübung des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten kann dabei im Übrigen nur auf einer „gesetzlich geregelten legitimen Grundlage“ (Art. 8 Absatz 2) sowie im Rahmen der allgemeinen Grundrechtsschranke des Art. 52 der Grundrechtecharta eingeschränkt werden.

Zudem ist die in der Richtlinie zum Ausdruck kommende Argumentation im Sinne eines Positivsummenverhältnisses zwischen Effizienz und Grundrechtenschutz, wie sich unten zeigen wird, auch im Hinblick auf die Diskussion von datenschutzrechtlichen Standards im Rahmen der Dritten Säule von einiger Bedeutung.

Schließlich muss betont werden, dass mit der Datenschutzrichtlinie auch einige wichtige institutionelle Neuerungen verbunden waren. So wird in Art. 28 DSRL die Schaffung nationaler unabhängiger Datenschutzkontrollstellen vorgeschrieben, an die sich die Bürger im Falle einer möglichen Verletzung ihres Grundrechts auf Datenschutz wenden können.⁸⁰⁰ Neben diesen nationalen Kontrollstellen wurde nach Maßgabe des Art. 29 der Richtlinie zudem auf Gemeinschaftsebene eine eigenständige unabhängige Datenschutzgruppe mit beratenden Funktionen eingesetzt, die sich aus Vertretern der nationalen unabhängigen Kontrollstellen, jeweils einem Vertreter der Datenschutzstellen, die für die Institutionen und Organe der Gemeinschaft eingerichtet sind, sowie einem Vertreter der Kommission zusammensetzt.⁸⁰¹

Gewissermaßen als Folgewirkung der Datenschutzrichtlinie wurde mit dem Amsterdamer Vertrag in Gestalt des Art. 286 EGV zudem erstmals ein eigener „Datenschutzartikel“ in das EG-Primärrecht aufgenommen. Art. 286 EGV Abs. 1 schreibt vor, dass die Rechtsakte der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten (d.h. die Datenschutzrichtlinie) auch auf alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung finden sollen.

Auf Grundlage des Art. 286 Abs. 2 EGV ist mit der Verordnung 45/2001/EG schließlich das Amt des Europäischen Datenschutzbeauftragten eingerichtet worden, der Anfang 2004 seine Arbeit aufnahm.⁸⁰² Auf Gemeinschaftsebene existiert damit erstmals eine zu nationalen Datenschutzkontrollinstanzen analoge unabhängige Kontrolleinrichtung, die mit entsprechenden Beratungs- und Untersuchungskompetenzen sowie eigenen Klagerechten vor dem EuGH ausgestattet ist.⁸⁰³ Für die vorliegende Arbeit ist dabei relevant, dass der Europäische Datenschutzbeauftragte eng mit den jeweils nationalen Datenschutzbeauftragten zusammenarbeitet und auch mit Blick auf datenschutzrechtlich relevante Entwicklungen innerhalb der Dritten

⁸⁰⁰ Die Kontrollstellen müssen dabei über eigene Untersuchungs- und Einwirkungsbefugnisse sowie über ein eigenes Klagerecht verfügen.

⁸⁰¹ Gemäß Art. 30 DSRL hat die Gruppe unter anderem die Aufgabe, zum Datenschutzniveau in der Gemeinschaft und in Drittländern gegenüber der Kommission Stellung zu nehmen sowie die Kommission bei allen Gemeinschaftsvorhaben mit datenschutzrechtlichen Bezügen zu beraten. Die Kommission muss auf die Stellungnahmen der Gruppe eingehen und einen öffentlichen Bericht erstellen, der auch dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt wird.

⁸⁰² Verordnung des Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (45/2001/EG).

⁸⁰³ Vgl. Art. 46 b, d sowie Art. 47 h und i. Der Europäische Datenschutzbeauftragte nimmt Beschwerden der Bürger entgegen (Art. 46 a) und ist befugt, auf der Grundlage seiner Untersuchungen Stellungnahmen abzugeben und datenschutzrechtliche Anordnungen gegen die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft zu erlassen.

Säule öffentliche Stellungnahmen abgibt.⁸⁰⁴ Durch seine exponierte Position kommt diesen Stellungnahmen durchaus eine ernstzunehmende politische Signalwirkung zu.⁸⁰⁵

4.3.4. Datenschutz im EU-Politikfeld Innere Sicherheit – Die Verdichtung des liberal-rechtsstaatlichen Argumentationspfades

Was die datenschutzrechtliche Argumentation innerhalb der Rechtsgrundlagen der bisherigen Instrumente der Dritten Säule betrifft,⁸⁰⁶ so bildet in all diesen spezifischen Instrumenten insbesondere das Übereinkommen des Europarats von 1981 den wesentlichen normativen Referenzpunkt für ein angemessenes Mindestdatenschutzniveau. Alle Rechtsgrundlagen zur Schaffung der jeweiligen Instrumente nehmen ausdrücklich Bezug auf die Datenschutzkonvention des Europarats; die Rechtsgrundlagen von Europol und SIS zusätzlich auf die Ministererklärung von 1987 und Eurojust schließlich auch noch auf das Zusatzprotokoll zur Datenschutzkonvention von 2001. Die Verrechtlichung und argumentative Fundierung von Datenschutzbestimmungen in den Instrumenten der Dritten Säule speist sich somit zunächst stark aus der „externen Kohärenz“ der zuvor auf zwischenstaatlicher Basis im Rahmen des Europarats geprägten Datenschutznormen. Mit dem durchgängigen Verweis auf die Datenschutzkonvention des Europarats kann die Union argumentieren, „dass sie sich mit den jeweils vorgesehenen Regeln in einem international durchaus akzeptierten, ja mit Rücksicht auf die von allen Mitgliedstaaten vorgenommene Ratifikation der Konvention ohnehin verbindlichen Rahmen bewegt und so auch die Legitimation ihrer Entscheidung erhöhen“.⁸⁰⁷ Gleichzeitig bieten die vergleichsweise allgemeinen Grundsätze der Datenschutzkonvention einigen Handlungsspielraum, um je nach Datenverarbeitungsinteresse der Mitgliedstaaten datenschutzrechtliche Regelungen entsprechend flexibel „auszurichten“.⁸⁰⁸ Ein Verweis auf die Datenschutzrichtlinie der EG bzw. die Übernahme ihrer Grundsätze – wie dies etwa im Falle des Gemeinschaftsinstrumentes Eurodac der Fall ist – besäße dagegen zweifellos konkretere und restriktivere Orientierungskraft als der einfache Verweis auf die Datenschutzkonvention von 1981.

Neben der größeren Interpretationsoffenheit bietet sich die Datenschutzkonvention des Europarats als argumentativer Bezugspunkt zudem auch deshalb an, weil auf diese Weise von den Mitgliedstaaten unterstrichen werden kann, dass die spezifischen Instrumente im souveränitätsgeladenen EU-Politikfeld der Inneren Sicherheit gerade *nicht* unter das Gemeinschaftsrecht fallen, sondern in einem traditionell „zwischenstaatlichen“ Raum angesiedelt sind. In

⁸⁰⁴ Di Martino (2004: 55) stellt heraus, dass der europäische Datenschutzbeauftragte der „wichtigste Knoten eines Netzes der Datenschutzbehörden auf europäische Ebene“ sei.

⁸⁰⁵ Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat von seinem Interventionsrecht vor dem EuGH bereits im Falle der Fluggastdatenaueinandersetzung Gebrauch gemacht. Vgl. dazu auch unten. Siehe auch McGinley/Parkes (2007a: 6).

⁸⁰⁶ Vgl. oben Anm. 767.

⁸⁰⁷ Simitis (2004: 22).

⁸⁰⁸ Ebd.

dem Verweis auf die externen Datenschutznormen des Europarats bündeln sich somit zwei mögliche Argumentationslinien: zum einen eine liberal-rechtstaatliche Argumentation, mit der die Legitimität des jeweiligen Vorgehens unterstrichen und erhöht werden kann, zum anderen die Betonung des besonderen „zwischenstaatlichen“ Charakters des Politikbereichs und seiner „spezifischen“ Datenverarbeitungsinteressen.

Mit Blick auf die liberal-rechtsstaatliche Dimension ist nun weiterhin interessant, dass sich in den entsprechenden Rechtsakten zu den einzelnen Instrumenten im Laufe der Zeit gewisse argumentative Veränderungen ergeben haben. Sieht man von den Verweisen auf die Datenschutzkonvention des Europarats ab, so ist für das am 19. Juni 1990 unterzeichnete Schengener Durchführungsübereinkommen – verglichen mit dem Text der EG-Datenschutzrichtlinie – lediglich ein rein technokratisch-pragmatischer Diskurs ohne eine direkte normative Rückbindung an die liberal-rechtsstaatlichen Normen des Gemeinschaftsethos bzw. die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten kennzeichnend.⁸⁰⁹ Beispielsweise fehlt in der Präambel des SDÜ – anders als in den Erwägungsgründen der Datenschutzrichtlinie der EG⁸¹⁰ – jeglicher Verweis auf die demokratischen Grundsätze und gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Vertragsparteien hinsichtlich der Grundrechte- und Grundfreiheiten der Bürger und damit eine besondere liberal-rechtsstaatliche Fundierung. Die durchaus stark ausdifferenzierten Datenschutzregelungen im eigentlichen Vertragstext des SDÜ sind vielmehr überwiegend technisch-pragmatischer Natur. Ein „hohes“ (wie im Falle der Richtlinie) grundrechtliches Schutzniveau im Bereich des Datenschutzes für die Bürger wird mit den datenschutztechnischen Regelungen des SDÜ jedoch nicht ausdrücklich angestrebt.⁸¹¹

Das Europol-Übereinkommen vom 26. Juli 1995 ist zwar insgesamt ähnlich technisch-pragmatisch orientiert. Bemerkenswert ist jedoch, dass anders als beim SDÜ bereits in der Präambel der Europol-Konvention ausdrücklich bekräftigt wird, dass „dem Schutz der Rechte des einzelnen, insbesondere dem Schutz personenbezogener Daten, auch im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit besondere Aufmerksamkeit zuteil werden muss“. Diese ausdrückliche Bezugnahme auf die Rechte des einzelnen Bürgers und den entsprechenden Schutzauftrag der Union und der Mitgliedstaaten stellt zumindest rhetorisch eine stärkere liberal-rechtsstaatliche Fundierung dar als dies noch im SDÜ zum Ausdruck kam und entspricht dem seit den frühen 1990er Jahren zu beobachtenden Trend einer stärkeren *allgemeinen* Profilie-

⁸⁰⁹ Das SDÜ enthält datenschutzrechtliche Vorschriften insbesondere hinsichtlich der Einrichtung des Schengener Informationssystems (SIS), das gemäß Art. 93 SDÜ das Ziel hat, „in dem Hoheitsgebiet der Vertragsparteien anhand der aus diesem System erteilten Informationen die öffentliche Sicherheit und Ordnung einschließlich der Sicherheit des Staates [...] zu gewährleisten“. Es entspricht der Analyse in Kap. 4.1.2., dass im SDÜ noch von der „Sicherheit des Staates“ die Rede ist, während in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates seit Beginn der 1990er Jahre vor allem die „Sicherheit des Bürgers“ argumentativ im Vordergrund steht.

⁸¹⁰ Vgl. Erwägungsgrund 1 der EG-Datenschutzrichtlinie.

⁸¹¹ Trotz der vielfältigen, zum Teil durchaus berechtigten Kritik an datenschutzrechtlichen Defiziten des SDÜ, sollte allerdings nicht verkannt werden, dass hier auf völkerrechtlicher Ebene erstmals eine verbindliche Verrechtlichung datenschutzrechtlicher Erfordernisse bei der zwischenstaatlichen Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit erreicht wurde. Vgl. oben Kap. 4.1.3.1.

rung der Grundrechtsdimension der Europäischen Union. Die mit dem Europol-Projekt offiziell intendierte und nach außen kommunizierte Stärkung der Sicherheitsdimension der Union hat hier offenbar argumentativ eine gewisse liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung mit sich gebracht.⁸¹²

Im Falle des Beschlusses zur Errichtung von Eurojust vom 28. Februar 2002 lässt sich im Vergleich zum Europol-Übereinkommen wiederum eine gewisse Verbreiterung der liberal-rechtsstaatlichen Argumentation erkennen. So wird in Erwägungsgrund 2 des Beschlusses festgehalten, dass mit der Errichtung von Eurojust „die optimale Koordinierung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten, die das Gebiet mehrerer Mitgliedstaaten erfassen, unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte und -freiheiten erleichtert werden soll“. In Erwägungsgrund 9 folgt als Argument externer Kohärenz der Verweis auf die Datenschutznormen des Europarats zur Festlegung eines Mindestdatenschutznieveaus. In Erwägungsgrund 10 wird zudem eigens die Bedeutung der gemeinsamen Datenschutz-Kontrollinstanz hervorgehoben. Schließlich stellt Erwägungsgrund 18 fest, dass mit dem Eurojust-Beschluss „die Grundrechte beachtet und die in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags anerkannten und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegten Grundsätze gewahrt [werden]“, was die Achtung der Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten impliziert. Dieses Argument interner Kohärenz findet sich seit 2001 als eine Art „Mustererwägungsgrund“ in allen besonders grundrechtsrelevanten Vorschlägen für Rechtsakte und Maßnahmen der EU. Letzteres ist nicht unerheblich, da beispielsweise der EuGH in seiner Rechtsprechung des Öfteren durchaus auch auf die Erwägungsgründe in einzelnen Rechtsakten Bezug nimmt.⁸¹³

Insgesamt zeigt sich mit Blick auf die in den Erwägungsgründen der jeweiligen Instrumente zum Ausdruck kommenden rechtlichen Argumentation eine im Zeitverlauf stärker werdende liberal-rechtsstaatliche Rhetorik. Diese argumentative Orientierung an einem liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard durch die regelmäßige Betonung der Grundrechtskonformität bestimmter Regelungen sagt freilich nicht viel darüber aus, ob die konkreten rechtlichen Bestimmungen tatsächlich diesem Anspruch gerecht werden. In der Tat lassen sich einige Beispiele für Diskrepanzen zwischen liberal-rechtsstaatlichem Anspruch und datenschutz-

⁸¹² Etwas weniger explizit, aber dennoch auch hier bereits in der Präambel, wird auch im ZIS-Übereinkommen festgehalten, dass das gemeinsame Vorgehen der Zollbehörden und der diesbezügliche Austausch personenbezogener Daten mit Hilfe der geplanten neuen „Datenmanagement- und Übertragungstechnologien“ nur „vorbehaltlich der Bestimmungen des am 28. Januar 1981 in Straßburg unterzeichneten Übereinkommens des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten“ erfolgen darf. Und in der Präambel des Übereinkommens zur Rechtshilfe in Strafsachen wird gleich zu Beginn der Wunsch formuliert, „die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Union unbeschadet der Bestimmungen zum Schutze der Freiheit des einzelnen zu verbessern“. Entsprechend müsse die Rechtshilfe in einer Weise erfolgen, die „mit den Rechten des einzelnen sowie den Prinzipien der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Einklang steht“.

⁸¹³ Vgl. Simitis (2004: 45).

rechtlicher Wirklichkeit anführen.⁸¹⁴ Allerdings wird durch die zu beobachtende Rhetorik deutlich, dass sich die Entscheidungsträger durchaus der besonderen Grundrechtsrelevanz der jeweiligen Regelungen bewusst waren, ja sogar ein „konstitutives Element ihres Reflexions- und Entscheidungsprozesses“ in ihr gesehen haben.⁸¹⁵ Im Sinne der theoretischen Annahmen dieser Arbeit wird damit auch durch diese datenschutzrechtlichen Bestimmungen in den einzelnen Rechtsgrundlagen der Instrumente der Dritten Säule der liberal-rechtsstaatliche Argumentationspfad zum Datenschutz gestärkt.⁸¹⁶

4.3.5. Bemühungen um eine allgemeine Datenschutzregelung im Bereich der Dritten Säule

Der datenschutzrechtliche Argumentationspfad in der Dritten Säule verdichtete sich weiterhin in Gestalt der im Jahr 1998 beginnenden Diskussion um eine *allgemeine* horizontale Datenschutzregelung in diesem Bereich. Drei Jahre nach der Verabschiedung der EG-Datenschutzrichtlinie kam es zu ersten ernsthaften Versuchen, auch in der Dritten Säule zu allgemeinen Rechtsangleichungen hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten zu kommen. Italien hatte am 19. März 1998 einen entsprechenden Vorschlag zur Ausarbeitung einheitlicher Schutz- und Kontrollstandards vorgelegt, um die Kohärenz des Datenschutzes in der Dritten Säule zu erhöhen.⁸¹⁷ Der Rat richtete daraufhin eigens eine horizontale Arbeitsgruppe „Informationssysteme und Datenschutz“ in der Dritten Säule ein, mit dem Ziel, eine legislative Maßnahme zum Schutz personenbezogener Daten im Bereich der Dritten Säule auszuarbeiten und unter den Mitgliedstaaten Konsens in dieser Frage herzustellen.⁸¹⁸

Bestärkt und angetrieben durch die konkreten Vorgaben des Wiener Aktionsplans, innerhalb von zwei Jahren Initiativen zur Harmonisierung von Datenschutzvorschriften im Bereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit vorzulegen, arbeitete der Juristische Dienst des Rates in der Folge ein Papier aus, das in der Tat eine weit reichende Harmonisierung der Datenschutzbestimmungen sowohl hinsichtlich des Datenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten als auch mit Blick auf die bereits bestehenden diversen Informationssysteme vorsah.⁸¹⁹ Allerdings blieben die konkreten Beratungen in der Arbeitsgruppe weit hinter den formulierten Zielsetzungen zurück.⁸²⁰

⁸¹⁴ Vgl. eingehend Kübler (2002: 123 f.), sowie kritisch ebenfalls Simitis (2004: 25 ff.). Vgl. auch die oben knapp skizzierten datenschutzrechtlichen Problematiken insbesondere hinsichtlich des Datenaustauschs über Europol, Kap. 4.1.3.2.

⁸¹⁵ Simitis (2004: 45).

⁸¹⁶ Vgl. auch ebd.: 43.

⁸¹⁷ Ratsdokument 8321/98. Vgl. auch Simitis (2004: 28) sowie Kübler (2002: 28; 193 f.).

⁸¹⁸ Vgl. Statewatch-Analyse Vol. 16 No. 5/6 Aug/Dec 2006.

⁸¹⁹ Ratsdokument 10865/98 JUR 303 CK4 41. Siehe auch Simitis (2004: 29).

⁸²⁰ Nach Einschätzung von Simitis (2004: 30) führte die Befürchtung, dass eine wirksame Verbrechensbekämpfung durch zu weitgehende Datenschutzvorkehrungen gefährdet werden könnte, zu einer Verlagerung der Diskussion auf wenig relevante technische Detailfragen.

Angesichts dieses offenkundigen Widerspruchs zwischen ursprünglich geäußerten Zielen und den tatsächlichen Beratungsergebnissen machte die portugiesische Präsidentschaft Ende 1999/Anfang 2000 einen erneuten Anlauf und brachte einen inhaltlich ebenfalls durchaus ambitionierten Vorschlag ein, mit dem Ziel gemeinsame „guidelines“ für künftige Beschlüsse und Maßnahmen im Bereich der Dritten Säule zu beschließen.⁸²¹ Bemerkenswert ist an der portugiesischen Vorlage vor allem die starke Orientierung an der EG-Datenschutzrichtlinie, die den bisher dominierenden Verweis auf das Europaratsübereinkommen von 1981 als inhaltlich wichtigstem Bezugspunkt ablöste.⁸²² Die zähen Beratungen, die in der Arbeitsgruppe über diese – rechtlich unverbindlichen – „guidelines“ geführt wurden, dauerten bis zum Frühjahr 2001.⁸²³ Eine Einigung konnte aber nicht erzielt werden.⁸²⁴ Trotz des Scheiterns dieses Anlaufes für ein allgemeines, wenn auch rechtlich nicht bindendes Datenschutzregime in der Dritten Säule ist es interessant, die Formulierungen im Textentwurf des Rates vor dem Hintergrund der Annahmen dieser Arbeit etwas näher zu betrachten.

Zunächst ist festzuhalten, dass entsprechend der durch die Proklamation der Grundrechtecharta gestärkten internen Kohärenz von Datenschutznormen auf EU-Ebene auch in dem Beschlussentwurf des Rates ein expliziter Bezug zur Grundrechtecharta und dem darin verbürgten Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten hergestellt wurde.⁸²⁵ Hinsichtlich des Kriteriums der internen Kohärenz verwies der Rat zudem ausdrücklich auf die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG und identifizierte in diesem Kontext eine klare datenschutzrechtliche Regelungslücke im Bereich der Dritten Säule, die es, wenn auch nur mit Hilfe einer unverbindlichen Resolution, zu schließen gelte.⁸²⁶ Als maßgebliche Referenzpunkte externer Kohärenz für den Datenschutz wurden erneut das Europaratsübereinkommen von 1981 sowie die Ministerempfehlung von 1987 herangezogen.⁸²⁷ Während man letzteres einerseits als eine gewisse Relativierung der Bedeutung der EG-Datenschutzrichtlinie in ihrer Funktion als mög-

⁸²¹ Vgl. Ratsdokument 14302/99 JAI 121 sowie Ratsdokument 5552/00 JAI 10.

⁸²² Vgl. (Simitis 2004: 31).

⁸²³ Letztes Dokument vom 12. April 2001 (6316/2/01). Siehe auch die Dokumente 14302/99 JAI 121 und 5552/00 JAI 10.

⁸²⁴ Nachdem die Arbeitsgruppe den zuletzt erstellten Textentwurf an den Art. 36-Ausschuss verwiesen hatte, um dort die restlichen „outstanding reservations“ klären zu lassen, kam es nicht mehr zu einer Beratung auf Ministerbene, und auch die Arbeitsgruppe „Informationssysteme und Datenschutz“ wurde im Jahr 2002 bei einer internen Ratsreorganisation formell wieder aufgelöst. Hierzu auch Montoro (2005: 212 ff.).

⁸²⁵ In Erwägungsgrund 1 des Entwurfs (Ratsdokument 6316/2/01 REV 2) heißt es: “The right to the protection of personal data is a fundamental right of natural persons, recognised, inter alia, by the Charter of Fundamental Rights of the European Union.”

⁸²⁶ Vgl. ebd. Erwägungsgründe 2 und 3: „2. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data [...] does not apply to the processing of personal data in the course of an activity which falls outside the scope of Community law [...] 3. Accordingly, a comprehensive document is opportune in order to set out the fundamental principles for personal data protection in the fields of police and judicial cooperation in criminal matters (...)”

⁸²⁷ Siehe Erwägungsgründe 5 und 6.

licher maßgeblicher Orientierungspunkt betrachten mag,⁸²⁸ kann in der doppelten Bezugnahme auf interne *und* externe Normen andererseits auch eine positive breitere liberalrechtsstaatliche Begründung des Entschließungsentwurfs gesehen werden.

Bemerkenswert ist schließlich Erwägungsgrund 7, der betont, dass „die Effektivität“ der polizeilichen und strafrechtlichen Kooperation „gewahrt“ bleiben müsse. Dies ist wohl eher in einem restriktiven Sinne zu verstehen. Datenschutzvorkehrungen sollten nach dieser Lesart nicht zu Lasten eines effizienten Informationsaustauschs gehen. Eine mögliche Einsicht in ein potentielles Positivsummenverhältnis zwischen effizientem Informationsaustausch und hohen Datenschutzstandards ist jedenfalls aus dieser Formulierung kaum abzuleiten.

Neben diesen Argumentationsmustern ist aus inhaltlicher Sicht weiterhin von Bedeutung, dass sich der Textentwurf des Rates hinsichtlich der vorgeschlagenen gemeinsamen Prinzipien zum Datenschutz durchaus in einigen wesentlichen Punkten an dem Vorbild der Datenschutzrichtlinie der Ersten Säule orientiert und alle der dort enthaltenen Grundsätze, wenn auch in einer oftmals sehr allgemeinen Form, aufgreift.⁸²⁹ Die damals und auch später geäußerte Kritik an den zum Teil recht unspezifischen Formulierungen des Rates war zweifellos gerechtfertigt.⁸³⁰ Man muss dabei jedoch konzедieren, dass zu dem damaligen Zeitpunkt angesichts der divergierenden Meinungen der Mitgliedstaaten und der generellen Skepsis innerhalb der Arbeitsgruppe offenkundig keinerlei Einigungschance auf einen rechtlich bindenden Beschluss mit konkreteren Formulierungen existierte und die angestrebte Resolution in den Augen der Regierungen bereits das Maximum des Erreichbaren darstellte. Eine solche Resolution hätte aber – so auch die damalige Argumentation – immerhin den moralischen und politischen Druck auf die Regierungen erhöht, künftige Maßnahmen im Bereich der Dritten Säule ausdrücklich im Einklang mit wesentlichen gemeinsamen Datenschutzprinzipien annehmen zu müssen.⁸³¹

Im Juni 2003 unternahm die griechische Präsidentschaft einen weiteren Anlauf zur Institutionalisierung gemeinsamer Regeln für den Schutz personenbezogener Daten im Rahmen des

⁸²⁸ So Simitis (2004: 31).

⁸²⁹ Vgl. Ratsdokumente 6316/2/01 und 10968/2/00.

⁸³⁰ Siehe etwa die kritische Bewertung durch das House of Lords' Select Committee on European Union First Report (abrufbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ldcom12/1201.htm>) sowie die Einschätzung durch das House of Commons' Select Committee on European Scrutiny Tenth Report (abrufbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmeuleg/28-x/2811.htm>), letzter Zugriff 10.3.2009. Vgl. auch die kritischen Ausführungen von Simitis (2004: 32f.).

⁸³¹ Vgl. in diesem Sinne das Explanatory Memorandum (26. März 2001) des britischen Home Office: „It is clear that a non-binding instrument along the lines of the present Resolution has every chance of being acceptable to all Member States. However, it seems equally clear that some Member States would, at this stage, be unable to support an instrument which included binding provisions. The nature of Third Pillar activities is seen as being so sensitive as to require great flexibility. In the Government's view, it is better to accept an instrument of this kind, which, while not of legal effect, will carry moral or political weight, than to have no instrument at all“ (abrufbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmeuleg/28-x/2811.htm>), letzter Zugriff 10.3.2009.

Dritten Pfeilers.⁸³² Auch hier bildete im Sinne interner Kohärenz die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG den zentralen inhaltlichen Orientierungspunkt, und auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union diente erneut als wesentlicher normativer Referenzpunkt für die Begründung der Zweckmäßigkeit gemeinsamer Leitlinien für den Datenschutz in der Dritten Säule.⁸³³ Obwohl mehrere Mitgliedstaaten⁸³⁴ den Vorstoß unterstützten, kam es nicht zu einer weiteren ernsthaften Auseinandersetzung darüber im Rat. Der Einigungsdruck auf die Mitgliedstaaten war schlicht nicht groß genug. Offenbar bedurfte es stärkerer Impulse, um die Bemühungen um einen allgemeinen datenschutzrechtlichen Rahmen für die polizeiliche und strafjustizielle Zusammenarbeit nachhaltig voranzutreiben.

Diese Impulse folgten – wie im nächsten Abschnitt zu zeigen sein wird – mit der deutlich gesteigerten Sicherheits- und Performanzorientierung der Union nach dem Schock der Terroranschläge von Madrid und London und einer damit einhergehenden verstärkten liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung und einem steigenden normativen Druck. Die zuvor gescheiterten Versuche, ein Set an allgemeinen „guidelines“ zum Datenschutz in der Dritten Säule aufzustellen, waren jedoch keineswegs irrelevant. Vielmehr haben die Mitgliedstaaten durch diese Bemühungen bereits seit 1998 mehrfach prinzipiell anerkannt, dass der Bereich der Dritten Säule gemeinsamer, einheitlicher Datenschutzstandards bedarf. Auf diese Weise wurde ein gewisser Handlungskorridor für die Zukunft vorgezeichnet.⁸³⁵

4.3.6. Impulse zur Einführung eines Datenschutzregimes in der Dritten Säule – gesteigerte Sicherheits- und Performanzorientierung und liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung

Sowohl die in Kap. 4.1.1. dargestellten diskursiven Langzeittrends als auch die vertiefende qualitative Analyse in Kap. 4.2.1.4. haben klar gezeigt, dass insbesondere nach den Terroranschlägen von Madrid eine erhebliche Intensivierung der Sicherheits- und Performanzorientierung der Union beobachtbar ist, die inhaltlich besonders stark auf eine Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden abzielte. Die Nutzung von Synergieeffekten sowie die Idee des Grundsatzes der Verfügbarkeit bildeten zentrale Elementen-

⁸³² Note der griechischen Präsidentschaft vom 3. Juni 2003 anlässlich der Tagung des Rates Justiz und Inneres am 5. und 6. Juni in Luxemburg, Working Document 251 (Rat).

⁸³³ Zudem formulierte die griechische Präsidentschaft sehr konkrete Verarbeitungsgrundsätze, einschließlich klarer Zweckbindungsbestimmungen, Kontrollvorschriften sowie Regeln hinsichtlich der Informations- und Korrekturrechte der Betroffenen. Vgl. Simitis (2004: 32).

⁸³⁴ Insbesondere Deutschland, Frankreich, Finnland, die Niederlande und Spanien.

⁸³⁵ Diese Sichtweise wurde auch von der Kommission in ihrer Begründung für einen Datenschutzrahmenbeschluss geteilt. Vgl. SEK(2005) 1241, S. 13. Zu beachten ist dabei, dass zwischen den ambitionierten öffentlichen Erklärungen der Mitgliedstaaten bzw. einzelner Ratspräsidentschaften zur Notwendigkeit eines wirksamen Datenschutzes und den tatsächlich – auf Beamtenebene – durchgeführten Beratungen eine erhebliche Diskrepanz bestand.

te des verstärkten sicherheits- und performanzorientierten Diskurses. Angesichts der nach den Madrider Anschlägen geäußerten dringenden Appelle des Europäischen Rats kam es im Bereich des Informationsaustauschs tatsächlich auch in der Praxis rasch zu entsprechenden Initiativen. Zusammen mit ihrer Mitteilung „über bestimmte Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Informationsaustauschs, zu treffen sind“, legte die Kommission bereits am 29. März 2004 einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates „über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten“ vor.⁸³⁶ Ziel dieses Beschlusses, so die Kommission, sei „eine wirksamere Prävention und Bekämpfung des Terrorismus und eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den in den Mitgliedstaaten für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Behörden sowie Europol und Eurojust“. Neben dem Vorschlag der Kommission legte Schweden am 4. Juni 2004 ebenfalls einen Rahmenbeschlussskizzenentwurf zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden vor, der bereits den Grundsatz der Verfügbarkeit zur Beschleunigung des gegenseitigen Datenaustausches enthielt.⁸³⁷

Gleichzeitig wurde jedoch ebenso deutlich, dass die gesteigerte Sicherheits- und Performanzorientierung zu einer klaren liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung führte, die sich im Hinblick auf das Thema Datenschutz insbesondere in der zentralen Vorgabe des Haager Programms widerspiegelte, angesichts der Einführung des Grundsatzes der Verfügbarkeit für einige flankierende datenschutzrechtliche Maßnahmen sorgen zu müssen. Die Bedingungen, zu deren Einhaltung die Kommission bei der Ausarbeitung eines Vorschlags zum Grundsatz der Verfügbarkeit im Haager Programm aufgefordert wurde, wurden sehr klar formuliert. Der Austausch von Daten nach dem Prinzip der Verfügbarkeit dürfe demnach „nur erfolgen, um die Erfüllung rechtlicher Aufgaben zu ermöglichen“; dabei müsse die „Integrität der auszutauschenden Daten“ gewährleistet, der „Schutz der Informationsquellen und die Vertraulichkeit der Daten während aller Phasen des Austauschs und danach sichergestellt“ und „gemeinsame Normen für den Zugang zu den Daten und gemeinsame technische Normen angewendet werden“. Weiterhin seien die „Überwachung der Einhaltung der Datenschutzvorschriften sowie eine geeignete Kontrolle vor und nach dem Austausch“ sicherzustellen; in diesem Zusammenhang müssten Einzelpersonen „vor Datenmissbrauch geschützt werden und das Recht haben, die Berichtigung unrichtiger Daten zu verlangen“.

Zu beachten ist hier ferner, dass die Kommission in der oben genannten Mitteilung zur Verbesserung des Informationsaustauschs bewusst das Spannungsfeld zwischen einer einerseits

⁸³⁶ KOM(2004) 221.

⁸³⁷ Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen (Ratsdokument 10215/04).

anzustrebenden „Verbesserung des Sicherheitsniveaus in der Europäischen Union und zum anderen der Achtung der Grundrechte insbesondere des Rechts auf Privatleben und des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten“ gezielt ansprach. In diesem Zusammenhang müssten die „Auswirkungen aller im Bereich der Grundrechte geplanten neuen Maßnahmen analysiert und im Hinblick auf den für die Sicherheit erwarteten Mehrwert geprüft werden, wobei weiterhin geeignete, ausgewogene und verhältnismäßige Lösungen anzustreben“ seien.⁸³⁸

Die konkrete Ausarbeitung der Vorschläge sowohl zur Einführung des Grundsatzes der Verfügbarkeit als auch zur Schaffung eines spezifischen Datenschutzregimes im Bereich der Dritten Säule muss – abgesehen von den konkreten Handlungsaufträgen in Gestalt des Haager Programms sowie des diesbezüglichen Aktionsplans – zudem in einem direkten Kontext mit einigen anderen dynamisierenden Faktoren betrachtet werden.

4.3.6.1. *Dynamisierende Faktoren*

So wirkten sich etwa die Londoner Terroranschläge vom 7. Juli als weiterer externer Schock zusätzlich beschleunigend auf die Planungen für einen Rahmenbeschluss zum Grundsatz der Verfügbarkeit und *ebenso* zum Datenschutz aus. Am 13. Juli 2005 rief der Rat Justiz und Inneres in seiner Erklärung zur Reaktion der EU auf die Londoner Bombenanschläge die Kommission auf, bereits „bis Oktober 2005 Vorschläge über Grundsätze des Datenschutzes im Bereich der Strafverfolgung und gemäß dem Haager Programm über den Grundsatz der Verfügbarkeit vorzulegen“.⁸³⁹ In der Tat verabschiedete die Kommission bereits am 4. Oktober 2005 ihren Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zum Datenschutz im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und übermittelte ihn im Rahmen des Konsultationsverfahrens dem Europäischen Parlament und dem Rat. Am 12. Oktober folgte der Vorschlag zum Informationsaustausch nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit.⁸⁴⁰

Die Debatte um den Schutz personenbezogener Daten bezog zudem wesentliche Impulse aus der zeitgleich geführten kontroversen Diskussion um die Frage der Vorratsdatenspeicherung⁸⁴¹ von Telekommunikationsdaten sowie die Auseinandersetzung um die Weitergabe von

⁸³⁸ KOM(2004) 221.

⁸³⁹ Erklärung des Rats zur Reaktion der EU auf die Bombenanschläge von London (Ratsdokument 11158/05).

⁸⁴⁰ KOM(2005) 184 und KOM(2005) 490.

⁸⁴¹ Der Europäische Rat hatte in seiner Erklärung vom 25. März 2004 unter dem Eindruck der Terroranschläge dem Rat aufgetragen, bis Juni 2005 Vorschläge für „Rechtsvorschriften über die Aufbewahrung von Verkehrsdaten“ durch Telekommunikationsanbieter zu beraten. Vgl. Ratsdokument 7764/04. Daraufhin legten Frankreich, Großbritannien, Irland und Schweden am 28. April 2004 einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Vorratsdatenspeicherung von Kommunikationsdaten vor. Vgl. Ratsdokument 8958/04. Für eine „wirksame polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit“, so Erwägungsgrund 9 des Vorschlags, müsse gewährleistet sein, dass die Mitgliedstaaten gemäß festgelegten Vorgaben bestimmte Datentypen für eine gewisse Zeit auf Vorrat speichern und die Daten den anderen Mitgliedstaaten im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach Titel VI EUV über den Weg von Rechtshilfeersuchen zugänglich machen. Vgl. zu der Debatte um die Vorratsda-

so genannten PNR-Daten (Passenger Name Records) europäischer Fluggesellschaften an die Sicherheitsbehörden der USA. Beide Dossiers waren Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen zwischen Rat, Kommission und EP, was zu einer weiteren Erhöhung des normativen Drucks in der Datenschutzfrage beitrug.

Im Falle der Kontroverse um die Vorratsdatenspeicherung von so genannten Verkehrsdaten⁸⁴² durch Telekommunikationsanbieter wurde von Seiten des Europäischen Parlament scharfe Kritik geübt, die sowohl den Inhalt des Vorschlags als auch die vom Rat ursprünglich angestrebte Rechtsgrundlage eines Rahmenbeschlusses gemäß Art. 29 EUV betraf.⁸⁴³ Inhaltlich wurde vor allem eine mangelnde Verhältnismäßigkeit des Vorschlags insbesondere im Hinblick auf die zu speichernde Datenmenge und die tatsächliche Wirksamkeit der geplanten Maßnahmen kritisiert, worauf das EP den Entwurf am 7. Juni 2005 mit großer Mehrheit ablehnte und in diesem Kontext auch eine einheitliche Datenschutzregelung im Bereich der Dritten Säule anmahnte.⁸⁴⁴

Da der Rat hinsichtlich der Rechtsgrundlage eine Klage des EP vor dem EuGH vermeiden wollte, nahm er schließlich die Verhandlungen über den von der Kommission am 21. September 2005 vorgelegten Vorschlag für eine nach dem Mitentscheidungsverfahren anzunehmende *Richtlinie* zur Vorratsdatenspeicherung auf. Durch eine informelle Absprache der britischen Ratspräsidentschaft mit den beiden großen Fraktionen des EP gelang schließlich ein Kompromiss, und der ausgehandelte Text der Richtlinie wurde am 14. Dezember mit 378 zu 197 Stimmen angenommen.⁸⁴⁵ Durch die Änderungsvorschläge des Parlaments wurde die Mindestspeicherdauer im Sinne der Kritiker zwar von einem Jahr auf sechs Monate gesenkt. Deutlich wurde aber auch, dass sich das EP – sobald es in den Legislativprozess im Rahmen

tenspeicherung die Ausführungen von Kaufmann (2006: 330 ff.). Bereits im August 2002 stand die Frage einer Vorratsspeicherung von Kommunikationsdaten erstmals auf der Agenda der EU, als Dänemark einen entsprechenden Vorschlag für einen Rahmenbeschluss einbrachte. Der Vorschlag, der eine Speicherfrist von einem Jahr vorsah, wurde jedoch von den anderen Mitgliedstaaten im Rat nicht unterstützt.

⁸⁴² Dabei geht es nicht um die Inhalte der Kommunikation, sondern im Sinne von Artikel 2 der Richtlinie 2002/58/EG sollen nur die Verkehrs- und Standortdaten einschließlich der Teilnehmer- und Nutzerdaten erfasst werden.

⁸⁴³ So wurde durchaus stichhaltig argumentiert, dass eine Harmonisierung von Rechtsvorschriften zur Vorratsdatenspeicherung die bereits bestehenden Regelungen der Richtlinie 2002/58/EG über die „Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation“ berühre. Da die Richtlinie auf Art. 95 EGV basiere und der geplante Rahmenbeschluss bestehende Regelungen der Richtlinie abändern würde, müsste gemäß Art. 47 EUV folglich auch der Vorschlag zur Vorratsdatenspeicherung auf Art. 95 EGV basieren. Anders als nach Art. 29 EUV, der lediglich ein Anhörungsrecht des Europäischen Parlaments vorsieht, impliziert Art. 95 EGV jedoch die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens. Vgl. Rechtsausschuss, Stellungnahme, A6-0174/2005. Vgl. auch Kaufmann (2006: 331).

⁸⁴⁴ Vgl. den Bericht des liberalen Berichterstatters Alexander Nuno Alvaro (EP-Dokument A6-0174/2005).

⁸⁴⁵ Das Vorgehen wurde vom Berichterstatter Alvaro als „skandalös“ bezeichnet, da sein Entwurf durch die informellen Verhandlungen zwischen dem britischen Innenminister Charles Clarke und den beiden großen Fraktionen des EP übergangen wurde. Der Ministerrat stimmte seinerseits am 21. Februar 2006 mehrheitlich für den Entwurf. Die Slowakei und Irland stimmten allerdings aus formalen Gründen gegen die Richtlinie und legten Klage vor dem EuGH ein. In seinem Urteil C-301/06 vom 10. Februar 2009 wies der EuGH die Klage der beiden Staaten ab und stellte klar, dass die Richtlinie 2006/24/EG vom 15. März 2006 auf einer geeigneten Rechtsgrundlage basiere.

der Mitentscheidung eingebunden wurde – insgesamt weniger konfrontativ zeigte als dies noch unter der vorher geltenden Bedingung eines bloßen Anhörungsrechts gemäß Art. 29 EUV der Fall war.⁸⁴⁶ Zu betonen ist weiterhin, dass die Wahl des Mitentscheidungsverfahrens auch für den Rat einen gewissen Vorteil brachte, da nun aufgrund der Möglichkeit einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit die bisherige, aufgrund des Einstimmigkeitszwangs herrschende Blockade im Rat überwunden werden konnte.⁸⁴⁷

Mit Blick auf die Frage des Datenschutzes ist schließlich von besonderer Bedeutung, dass das EP den Rat durch eine Strategie des „issue linkage“ zu einer wichtigen liberalrechtsstaatlichen Selbstverpflichtung brachte. Im Gegenzug zu seiner Zustimmung zur Vorratsdatenspeicherung verlangte das EP eine zügige Annahme des geplanten Rahmenbeschlusses zum Datenschutz, was der Rat auch zusagte und sich mit dieser Selbstverpflichtung eine gewisse Handlungsbeschränkung selbst auferlegte.⁸⁴⁸

Nicht minder konfrontativ gestaltete sich die Auseinandersetzung zwischen Rat, Kommission und EP in der Frage der Übermittlung von Fluggastdaten europäischer Fluglinien an die Sicherheitsbehörden der USA zur Bekämpfung und Verhütung des Terrorismus. Das Europäische Parlament hatte seit dem Beginn der Verhandlungen um ein PNR-Abkommen zwischen der EU und den USA im Jahr 2003 stets die Gewährleistung von robusten Datenschutzstandards angemahnt und fühlte sich im Entscheidungsprozess von Kommission und Rat übergangen.⁸⁴⁹ Das EP klagte schließlich – unter Beteiligung des Europäischen Datenschutzbeauftragten – vor dem EuGH gegen das am 17. Mai 2004 abgeschlossene Abkommen⁸⁵⁰ sowie die Entscheidung der Kommission, mit der diese lapidar die Angemessenheit des Datenschutzniveaus im Rahmen des Abkommens deklariert hatte.⁸⁵¹ Der EuGH urteilte im Sinne des Parlaments und erklärte sowohl das Abkommen als auch die Angemessenheitsentscheidung der Kommission für nichtig, mit der Begründung, dass beides auf einer falschen Rechtsgrundlage basiere. Da das Abkommen sich klar „auf eine die öffentliche Sicherheit und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich betreffende Verarbeitung personenbezogener Daten“ beziehe, komme als Rechtsgrundlage nicht Art. 95 EGV in Verbindung mit Art. 25 der EG-

⁸⁴⁶ Vgl. zu diesen Implikationen auch Maurer/Parkes (2005: 10).

⁸⁴⁷ Eine Annahme des ursprünglich vorgesehenen Rahmenbeschlusses kam nicht zustande, da unter den Mitgliedstaaten kein Konsens hinsichtlich der Speicherdauer von Kommunikationsdaten gefunden werden konnte.

⁸⁴⁸ Vgl. McGinley/Parkes (2007b: 14).

⁸⁴⁹ Vgl. etwa die Entschließung des Europäischen Parlaments P5_TA-PROV (2003)0429. Vgl. zum Folgenden auch die Ausführungen von McGinley/Parkes (2007b: 19 ff.). Am 13. Juni 2003 gab auch die durch Artikel 29 der Datenschutzrichtlinie eingesetzte Gruppe für den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten eine Stellungnahme ab, in der sie Bedenken hinsichtlich des durch die genannten Verpflichtungen für die vorgesehene Datenverarbeitung gewährleisteten Datenschutzniveaus äußerte. Sie wiederholte diese Bedenken in einer Stellungnahme vom 29. Januar 2004.

⁸⁵⁰ Beschluss 2004/496/EG des Rates vom 17. Mai 2004 über den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das Bureau of Customs and Border Protection des United States Department of Homeland Security (ABl. 2005, L 255/168).

⁸⁵¹ Auf Grundlage von Art. 25 der EG-Datenschutzrichtlinie hatte die Kommission eine Angemessenheitsprüfung vorgenommen.

Datenschutzrichtlinie in Frage, sondern nur die Rechtsvorschriften der Dritten Säule.⁸⁵² Der EuGH unterstrich mit dieser Argumentation, dass die Datenschutzrichtlinie der EG nicht auf die Dritte Säule anwendbar ist und wies – im Sinne interner Kohärenz – so letztlich auch auf die in diesem Bereich bestehende allgemeine datenschutzrechtliche Regelungslücke hin.⁸⁵³

4.3.6.2. *Argumentationsstrukturen zur Rechtfertigung eines Datenschutzrahmenbeschlusses – normativer und funktionaler Druck*

Salienz Argumente – normativer Druck in der Datenschutzfrage

Angesichts der geschilderten gesteigerten Sicherheits- und Performanzorientierung, die in Gestalt des Vorschlags des Grundsatzes der gegenseitigen Verfügbarkeit ihren Ausdruck fand, sowie vor dem Hintergrund der durchaus auch in der Öffentlichkeit und Medienberichterstattung stark wahrgenommenen Diskussion um Vorratsdatenspeicherung und Fluggastdaten stützte die Kommission ihren Vorschlag vom 4. Oktober 2005 zu einer horizontalen Datenschutzregelung in der Dritten Säule stark auf eine klare Salienzargumentation.⁸⁵⁴ Zwar argumentierte die Kommission in der allgemeinen Begründung ihres Vorschlags für einen Datenschutzrahmenbeschluss durchaus auch stark im Sinne eines Sicherheits- und Performanzleitbildes, doch unterstrich sie gerade vor dieser Folie gleichzeitig die besondere Bedeutung des Schutzes liberal-rechtsstaatlicher Normen.

So wurde, was die Sicherheits- und Performanzdimension betrifft, in dem Vorschlag einerseits die grundsätzliche Notwendigkeit des Prinzips der Verfügbarkeit betont, um durch den „verbesserten Austausch von Informationen“ die „Sicherheit der EU Bürger“, die nach den diversen Terroranschlägen „neue Dringlichkeit“ erhalten habe, besser gewährleisten zu können.⁸⁵⁵ Dieser Leitperspektive entspricht auch die direkt im ersten Erwägungsgrund des vor-

⁸⁵² Verbundene Rechtssachen C-317/04 und C-318/04 Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

⁸⁵³ Auf Grundlage der Nichtigkeitsentscheidung des EuGH wurde dem Rat aufgetragen, bis zum 30. September 2006 ein neues Abkommen zu verhandeln. Am 16. Oktober 2006 wurde ein Interim-Abkommen geschlossen, das am 23. Juli 2007 von einem neuen Abkommen abgelöst wurde.

⁸⁵⁴ KOM(2005) 475 endg.

⁸⁵⁵ Vgl. Arbeitsdokument der Kommission zur Folgenabschätzung des Rahmenbeschlusses für den Datenschutz in der Dritten Säule, SEK(2005) 1241, 4. Oktober 2005, S. 7: „The security for citizens in the European Union and its Member States has acquired new urgency, especially in the light of the terrorist attacks in the United States on 11 September 2001, in Madrid on 11 March 2004 and in London on 7 July 2005. The Hague Programme on Strengthening, Freedom, Security and Justice in the European Union, adopted by the European Council on 4 November 2004, points out that the citizens of Europe rightly expect the European Union, while guaranteeing respect for fundamental freedoms and rights, to take a more effective, joint approach to cross-border problems such as illegal migration, trafficking in and smuggling of human beings, terrorism and organised crime, as well as the prevention thereof. Notably in the field of security, the coordination and coherence between the internal and the external dimension has been growing in importance and needs to continue to be vigorously pursued. [...] One of the major objectives pursued with this initiative is providing citizens with a high level of safety within an area of freedom, security and justice. EU citizens must be protected in the best possible way against crime, especially terrorist attacks and other serious offences of trans-national nature. Availability of information needed to provide security for EU citizens [...]”

geschlagenen Rahmenbeschlusses wiedergegebene Zielsetzung, im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen „ein hohes Maß an Sicherheit“ garantieren zu wollen. Andererseits sprach die Kommission – im Sinne der Sensibilisierungsthese – explizit von einem „Risiko“ für die Grundrechte, insbesondere für das Recht auf Datenschutz, das mit der Einführung des Grundsatzes der Verfügbarkeit entstehe.⁸⁵⁶ Angesichts der „beträchtliche[n] Auswirkungen“, die die Einführung des Prinzips der Verfügbarkeit auf das Recht auf Datenschutz haben werde, sei ein „entsprechendes Gegengewicht“ im Sinne „eines hohen Schutzes der personenbezogenen Daten europäischer Bürger“ zu schaffen.⁸⁵⁷ Dabei machte die Kommission zugleich klar, warum eine Regelung zum Datenschutz in der Dritten Säule möglichst *zeitgleich* mit den Bemühungen um die Einführung des Prinzips der Verfügbarkeit getroffen werden sollte:

Die Möglichkeit, überhaupt keinen oder erst zu einem späteren Zeitpunkt einen Vorschlag für Vorschriften über die Verarbeitung und den Schutz personenbezogener Daten im Rahmen des dritten Pfeilers vorzulegen, muss ausgeschlossen werden, da dies wahrscheinlich dazu führen würde, dass neue Formen des Informationsaustauschs nach dem Verfügbarkeitsgrundsatz eingeführt würden, ohne dass die strikte Einhaltung der wesentlichen Datenschutzbedingungen gewährleistet wäre.⁸⁵⁸

Ähnliche Salienzargumente zur Notwendigkeit eines einheitlichen Datenschutzstandards wurden nicht zuletzt auch von Seiten des Europäischen Parlaments und der europäischen Datenschutzinstanzen ins Feld geführt.⁸⁵⁹ Gerade das Europäische Parlament hat in seiner langen Tradition und seinem eigenen Selbstverständnis als grundrechtliche Schutzinstanz freilich im

⁸⁵⁶ SEK(2005) 1241, S. 8: „Where information, including personal data, is exchanged more easily, more quickly, more directly and, probably, more often, individual freedoms, in particular the right to data protection, will be affected to a higher degree. The risk resulting from – although most probably unintended - non-compliance with fundamental data protection principles and, consequently, the risk for the individual concerned of suffering financial or immaterial damages caused by the exchange of incorrect, inaccurate or non up-dated information is likely to increase.“ Siehe auch ebd.: 17.

⁸⁵⁷ Vgl. Erwägungsgründe 5 und 9 des Vorschlags sowie die Einschätzung, dass der „zu Strafverfolgungszwecken dienende Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten [...] voraussichtlich zunehmen [wird] und [...] daher von einheitlichen Vorschriften über die Datenverarbeitung und den Datenschutz flankiert werden [muss]“. Im Arbeitsdokument heißt es außerdem: „Any step enhancing and intensifying the exchange of information in the course of police and judicial cooperation in criminal matters must respect the right to data protection. Taking into account the principle of proportionality, the balance has to be struck between the necessity of efficiently exchanging personal data in order to prevent and combat crime, in particular terrorism and serious organised crime, and the right of the individual to data protection.“ Demnach müsse die Einführung des Grundsatzes der Verfügbarkeit durch „appropriate counterbalancing rules“ im Bereich des Datenschutzes begleitet werden.

⁸⁵⁸ In der Folgeabschätzung des Arbeitsdokuments der Kommission heißt es (S. 18): „At the end there are no convincing reasons to wait with the development of appropriate data protection provisions.“

⁸⁵⁹ In den öffentlichen Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und der europäischen Datenschutzinstanzen ist diese Argumentationskategorie durchgehend zu finden. Ende April 2005 forderten etwa die Europäischen Datenschutzbehörden zusammen mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten in einer gemeinsamen Stellungnahme die Einführung erweiterter datenschutzrechtlicher Vorkehrungen angesichts der geplanten Einführung des Grundsatzes der Verfügbarkeit. Die Datenschutzbehörden reagierten damit auf die oben erwähnte Initiative Schwedens vom 4. Juni 2004, zum vereinfachten Informations- und Erkenntnisaustausch der nationalen Strafverfolgungsbehörden gemäß dem Grundsatz der Verfügbarkeit. Vgl. Stellungnahme der Frühjahrskonferenz der europäischen Datenschutzstellen vom 25.-26. April 2005 in Krakau über die Strafverfolgung und den Informationsaustausch in der EU.

Grunde seit Bestehen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit immer wieder Forderungen nach einem einheitlichen Datenschutzstandard in der Dritten Säule formuliert und auf diese Weise versucht, normativen Druck auf die Mitgliedstaaten in der Datenschutzfrage auszuüben.⁸⁶⁰ Angesichts der besonderen Bündelung und Intensität von sicherheits- und performanzorientierten Entwicklungen in Gestalt des Grundsatzes der Verfügbarkeit sowie der anvisierten Maßnahmen zur Vorratsdatenspeicherung und Übermittlung von PNR-Daten erhielten die Salienzargumentationen nun aber ein besonders großes Gewicht.

Dementsprechend hat auch die Kommission in ihrem Rahmenbeschlussvorschlag zum Datenschutz ihre eigene Salienzargumentation keineswegs etwa nur an den Grundsatz der Verfügbarkeit geknüpft, sondern durchaus deutlich auch auf den konkreten Zusammenhang zwischen einem zu verbessernden Datenschutz und der Diskussion um die Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten hingewiesen.⁸⁶¹ Insofern wurde eine potentielle liberal-rechtsstaatliche Legitimitätslücke gerade infolge von massiven Bestrebungen zur Stärkung der Sicherheits- und Performanzdimension besonders klar wahrgenommen und explizit angesprochen.

Argumente interner Kohärenz und ihre Bezugspunkte

Was Argumente interner Kohärenz betrifft, so stützte sich die Kommission in ihrem Vorschlag in aller erster Linie auf die unmissverständlichen Selbstverpflichtungen der Union zum Datenschutz im Haager Programm bzw. im diesbezüglichen Aktionsplan. Angesichts dieser klaren Selbstverpflichtungen stellten alle Akteure, die seither für eine verbindliche datenschutzrechtliche Regelung in der Dritten Säule eintraten, in ihren offiziellen Statements die-

⁸⁶⁰ Vgl. zur liberal-rechtsstaatlichen Argumentation des EP generell die langfristigen Argumentationsmuster in Grafik 6 und Grafik 12. Zudem hat das Parlament bereits Anfang 2000 ein besonderes „Hearing“ zum Datenschutz im Rahmen der Dritten Säule veranstaltet und dabei seine liberal-rechtsstaatliche Position zugunsten der Rechte des Einzelnen nachdrücklich deutlich gemacht (Committee on Citizen's Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs together with the Committee on Legal Affairs and the Internal Market, Hearing: „The European Union and Data Protection“ – „Data protection under the Third Pillar (police and judicial cooperation in criminal matters“, vom 23. Februar 2000). Vgl. dazu auch Simitis (2004: 34 f.), der unterstreicht, dass für das Parlament die eingeforderten Regelungen zu einem kohärenten Datenschutz in der Dritten Säule immer auch in einem grundlegenden politischen und konstitutionellen Zusammenhang stehen: „Reflexionen über eine kohärente Regelung müssen deshalb aus Sicht des Parlaments immer auch mit Überlegungen über die nach wie vor fehlenden Entscheidungs- und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments sowie die mangelnde Zuständigkeit des EuGH verbunden werden. Nur dann ließe sich letztlich nicht nur eine wirklich überzeugende einheitliche Regelung sicherstellen, sondern zugleich eine widerspruchsfreie, allgemeinverbindliche Interpretation gewährleisten.“ Diese Position wurde vom Parlament in weiteren Anhörungen und interparlamentarischen Konferenzen (etwa am 2./3. Oktober 2006) immer wieder bekräftigt (vgl. die Übersicht über die diversen parlamentarischen Anhörungen unter www.europarl.europa.eu/hearings/default_en.htm, letzter Zugriff 10.3.2009). Am 7. Mai 2007 veranstaltete der LIBE-Ausschuss zudem eine spezielle Anhörung zum Thema „The Prüm Decision: Striking the balance between data protection and effective police cooperation?“. Die erste interparlamentarische Konferenz zu Fragen des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ fand am 29. März 1999 im Vorfeld des Tampere Gipfels statt.

⁸⁶¹ Im Vorschlag der Kommission heißt es: „Besonders hinzuweisen ist auf den engen Zusammenhang zwischen dem vorgeschlagenen Rahmenbeschluss und dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG[22].“

sen expliziten Handlungsauftrag des Haager Programms besonders heraus.⁸⁶² In ihrem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zum Datenschutz in der Dritten Säule wies die Kommission gleich an mehreren Stellen auf das diesbezügliche Mandat in Gestalt des Haager Programms, des Aktionsplans sowie der Erklärung des Rates vom 13. Juli 2005 hin und nahm ausdrücklich auf eine Einschätzung des Europäischen Rates Bezug, mit der dieser eingeräumt habe „dass die auf europäischer Ebene geltenden Datenschutzbestimmungen in ihrer jetzigen Form nicht für die Verwirklichung des Verfügbarkeitsgrundsatzes ausreichen [...]“. Zusätzlich betonte die Kommission im Sinne interner Kohärenz, dass der Rat – trotz des Scheiterns einer Einigung auf datenschutzrechtliche „guidelines“ im Jahr 2001 – seit dem Wiener Aktionsplan prinzipiell eine „positive und offene“ Haltung in dieser Frage gezeigt habe; die Kommission unterstrich damit die Bedeutung des seit 1998 bestehenden argumentativen Pfades bezüglich des Datenschutzes im Bereich der Dritten Säule.⁸⁶³

Man kann sicherlich sagen, dass von den konkreten Handlungsvorgaben des Haager Programms, des diesbezüglichen Aktionsplans und den bisherigen öffentlichen Erklärungen des Rates die stärksten „Selbstbeschränkungswirkungen“ für die Mitgliedstaaten ausgingen, in der Datenschutzfrage tatsächlich aktiv zu werden und zu entsprechenden Fortschritten zu kommen. Angesichts dieser klaren Strukturen interner Kohärenz war es in der Tat seither kaum möglich, sich offen gegen die Institutionalisierung einer entsprechenden allgemeinen Datenschutzregelung zu stellen.⁸⁶⁴

⁸⁶² Vgl. exemplarisch etwa die Argumentation des Europäischen Parlaments in der Empfehlung vom 7. Juni 2005 (P6_TA(2005)0223 - (2005/2046(INI))) an den Europäischen Rat und den Rat zum Austausch von Informationen und zur Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten, Erwägungsgrund K, oder die Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten Konferenz von Krakau im April 2005: „Durch die Einführung des Grundsatzes, dass Daten bei Verfügbarkeit ausgetauscht werden müssen, wird eine Verbindung zum Haager Programm hergestellt, in dem das Verfügbarkeitsprinzip eingeführt wird. Das Haager Programm legt strikte Bedingungen fest, die einzuhalten sind, wenn das Verfügbarkeitsprinzip angewendet werden soll, wie z. B. das Erfordernis, die Informationsquellen und die Vertraulichkeit der Daten zu schützen, das Erfordernis, die Integrität der auszutauschenden Daten zu gewährleisten, die Aufsicht darüber, dass der Datenschutz beachtet wird, sowie geeignete Kontrollen vor und nach dem Austausch der Daten. Der Rahmenbeschlussentwurf entspricht jedoch nicht diesen strikten Bedingungen, sodaß es daher notwendig ist, diese Bedingungen im Beschluss zu entwickeln.“

⁸⁶³ Arbeitsdokument SEK(2005) 1241: „Moreover, common standards for the processing and protection of personal data in the third pillar were already discussed in 1998. On 3 December 1998, the Council (Justice and Home Affairs) adopted the Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice. The plan stipulated that - with regard to horizontal problems in the context of police and judicial cooperation in criminal matters - the possibilities for harmonised rules on data protection should be examined within two years from the entry into force of the Treaty. In 2001, first efforts ended without success when no agreement could be achieved on a Draft Resolution on the personal data protection rules in instruments under the third pillar of the European Union. In principle, however, the Action Plan shows the Council's positive and open approach towards harmonised rules on data protection in the third pillar.“

⁸⁶⁴ Vgl. dazu die Ausführungen der Kommission in ihrem Rahmenbeschlussvorschlag: „Sowohl das Europäische Parlament als auch die Datenschutzstellen in der Europäischen Union haben sich sehr für einen Rechtsakt über den Schutz personenbezogener Daten im Rahmen des dritten Pfeilers ausgesprochen. Die Regierungsvertreter aus den Mitgliedstaaten, Island, Norwegen und der Schweiz sowie die Sachverständigen von Europol und Eurojust konnten sich diesbezüglich auf keinen gemeinsamen Standpunkt einigen. Gleichwohl könnte die Kommission hieraus den Schluss ziehen, dass im Prinzip keine Einwände gegen einen solchen Rechtsakt bestehen. Es schien Einigkeit darüber zu bestehen, dass die Verwirklichung des Verfügbarkeitsgrundsatzes mit dem Erlass geeigneter Datenschutzbestimmungen einhergehen muss. Einige Mitgliedstaaten haben sich dafür ausgespro-

Weitere Argumente interner Kohärenz, die nach der Verabschiedung des Haager Programms zur Rechtfertigung und Konkretisierung der Forderung nach einer allgemeinen Datenschutzregelung für die Dritte Säule regelmäßig ins Feld geführt wurden, bezogen sich auf die entsprechenden Artikel der Grundrechtecharta und des Verfassungsvertrags zum Schutz personenbezogener Daten und zur Achtung der Privatsphäre sowie auf die EG-Datenschutzrichtlinie. So untermauerte beispielsweise das Europäische Parlament seine Forderung nach „harmonisierten Mindestgarantien für den Datenschutz in der dritten Säule“ mit dem ausdrücklichen Verweis auf die Rechte, „die den Bürgern durch die Charta der Grundrechte, Artikel 6 des EU-Vertrags sowie Artikel I-51 des Vertrags über eine Verfassung für Europa eingeräumt werden, sowie mit den Grundsätzen, die zu dieser Frage im Haager Programm niedergelegt sind“. Prinzipiell müsse für die Dritte Säule ein Instrument erlassen werden, „das das gleiche Niveau an Datenschutz gewährleistet wie im Rahmen der ersten Säule[...]“.⁸⁶⁵

In ähnlicher Weise stützte sich auch die Kommission in ihrem Rahmenbeschluss-Vorschlag auf bereits bestehende „einschlägige Rechtsvorschriften“. Dazu zählte sie insbesondere die Artikel 7 und 8 der Grundrechtecharta, in denen das Recht auf Privatsphäre (Artikel 7) und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten (Art. 8) „ausdrücklich“ anerkannt wird, sowie die Datenschutzrichtlinie der Ersten Säule. Damit unterstrich die Kommission, dass im Bereich der Dritten Säule, trotz der Vielzahl bereits existierender Einzelvorkehrungen zum Datenschutz, in ihren Augen eine erhebliche Regelungslücke im Vergleich zur Ersten Säule bestand, die es im Sinne interner Kohärenz zu kompensieren galt. Die Besonderheiten des Bereichs der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit müssten daher „mit der allgemeinen Politik der Union auf dem Gebiet des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes auf der Grundlage der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der Richtlinie 95/46/EG übereinstimmen“. Folglich müssten die „Grundprinzipien des Datenschutzes [...] sowohl im Rahmen des ersten als auch im Rahmen des dritten Pfeilers [gelten]“. Der Datenschutzrichtlinie der Ersten Säule und den darin niedergelegten Prinzipien schrieb die Kommission dabei ausdrücklich eine konkrete Vorbild- und Orientierungsfunktion für die Ausarbeitung des Rahmenbeschlusses für die Dritte Säule zu, indem sich „letzterer weitestgehend an den Geist und den Aufbau der Richtlinie 95/46/EG anlehnen und zugleich den besonderen

chen, zunächst festzulegen, wie der Informationsaustausch künftig erfolgen soll, und dann entsprechende Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten zu erlassen. Andere Mitgliedstaaten würden es vorziehen, einschlägige Datenschutzbestimmungen gleich in den Rechtsakt über den Verfügbarkeitsgrundsatz aufzunehmen.“

⁸⁶⁵ Empfehlung des Europäischen Parlaments 7. Juni 2005 (Anm. 862), Punkt 1 h), vgl. auch Erwägungsgrund M. Vgl. ähnlich die Erklärung der Europäischen Datenschutzbeauftragten von Krakau, April 2005.

Anforderungen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach Maßgabe des Proportionalitätsgrundsatzes Rechnung tragen [sollte]“.

Externe Kohärenz

Bezugspunkte für Argumente „externer Kohärenz“ zur Rechtfertigung des Rahmenbeschlusses existierten insbesondere mit den erwähnten Normsetzungen zum Datenschutz aus dem Rahmen des Europarats. Es wurde bereits erläutert, dass neben den Datenschutzvorkehrungen der Ersten Säule auch die spezifischen Instrumente der Dritten Säule in ihren datenschutzrechtlichen Bestimmungen durchweg ausdrücklich auf diese Normen des Europarats, in erster Linie in Gestalt des Übereinkommens 108, Bezug nehmen. Daran zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten der Union die allgemeine Gültigkeit dieser grundlegenden „externen Normen“ für entsprechende Regelungen innerhalb der Union als Orientierungsmaßstab für ein gewisses allgemeines Mindestniveau an Datenschutzrechten prinzipiell anerkennen und als Legitimationsargument nutzen. Neben der Datenschutzrichtlinie besitzen die Datenschutznormen des Europarats daher zweifellos die wichtigste Prägekraft hinsichtlich der inhaltlichen Ausarbeitung von weiteren datenschutzrechtlichen Instrumenten innerhalb der Union. Folglich unterstrich auch die Kommission die besondere Bedeutung dieser Normen als „einschlägige Rechtsvorschriften“ erneut für den vorgeschlagenen Rahmenbeschluss zum Schutz personenbezogener Daten in der Dritten Säule.⁸⁶⁶ Nach dieser rechtlichen Argumentation dürfe das durch den Rahmenbeschluss zu gewährleistende Datenschutzniveau keinesfalls geringer ausfallen als das Datenschutzniveau, das insbesondere mit dem Übereinkommen 108 des Europarats festgelegt wurde.

Zusammenfassend lässt sich im Hinblick auf die erwähnten Argumentationsstrukturen interner und externer Kohärenz festhalten, dass der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zum Datenschutz in der Dritten Säule bereits zu einem beträchtlichen Maße in einen bestehenden liberal-rechtsstaatlichen Pfad eingebettet war und über diese argumentative Rückbindung über ein hohes Maß an Legitimität verfügte. Während die stärksten „Selbstbeschränkungseffekte“

⁸⁶⁶ Vgl. dazu den eigentlichen Vorschlag der Kommission sowie das Arbeitsdokument (Anm. 835): „In the context of the processing of personal data the right to the respect for privacy as set out in Article 8 of the ECHR and the right to data protection as set out in Article 8 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union are particularly important. In principle, everybody has the right to decide him- or herself about the collection, storage and further processing as well as the dissemination of information concerning him or her. Legislation and other measures that aim at improving the exchange of information according to Title VI of the Treaty on European Union must strictly observe these rights and exactly define the conditions under which the right of the individual to privacy and to data protection can be restricted for reasons of public security. [...] In view of an EU wide exchange of information under the principle of availability, appropriate rules are necessary concerning the further processing of transmitted data, e.g. in order to ensure that the recipient will not make available data to third countries more easily than the data controller. Some guidance is provided by Principle 5 of Recommendation R (87) 15, which concerns the communication of personal data within the police sector, to other public bodies, to private parties as well as international communication. Legally binding provisions, however, do not exist either within the Council of Europe or at the level of the European Union.”

von dem konkreten Handlungsauftrag im Haager Programm ausgingen und mit der Datenschutzrichtlinie der Ersten Säule bereits ein wesentlicher Standard interner Kohärenz etabliert worden war, sollte zudem die Bedeutung des allgemeineren liberal-rechtsstaatlichen Normenkontextes nicht unterschätzt werden, der sich im Laufe der Zeit innerhalb und außerhalb der Union entwickelt hat. Einem liberal-rechtsstaatlichen Leitbild entsprechend, wurde dabei sowohl der Grundrechtecharta der Union – obgleich ihres rechtlich noch nicht bindenden Charakters – als auch den externen Normen des Europarats eine erhebliche normative Orientierungskraft auch im Bereich der Dritten Säule zugeschrieben.

Vorschläge, die auf eine Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen im Bereich des EU-Politikfelds Innere Sicherheit ausgerichtet sind, fallen, wie hier am Beispiel der Datenschutznorm sichtbar, somit keineswegs auf „leeren Boden“, sondern können sich argumentativ auf ein dichtes, bereits bestehendes internes und externes Normengerüst stützen.

Argumente im Sinne eines Positivsummenverhältnisses

Neben den oben dargestellten Argumentationsmustern ist weiterhin bemerkenswert, dass die Forderung nach einem Rahmenbeschluss keineswegs nur auf die Schaffung einer reinen „Ausgleichsmaßnahme“ ausgerichtet war, um die durch eine Stärkung der Sicherheits- und Performanzdimension entstehenden Risiken für den Grundrechtsschutz zu kompensieren. Vielmehr stellte die Kommission mit Blick auf eine mögliche allgemeine Datenschutzregelung für den Dritten Pfeiler wiederholt auch den potentiellen Positivsummencharakter zwischen der liberal-rechtsstaatlichen Dimension des Datenschutzes einerseits und einer effizienteren Sicherheitskooperation andererseits heraus. In der Begründung zum Rahmenbeschlussvorschlag heißt es:

Ein Rechtsakt über den Datenschutz im Rahmen des dritten Pfeilers kann grundsätzlich zur Förderung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen beitragen, weil er deren Effizienz und Rechtmäßigkeit sowie die Wahrung der Grundrechte und insbesondere des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten fördert.⁸⁶⁷

⁸⁶⁷ Gleich im ersten Erwägungsgrund des Kommissionsvorschlags wird zudem im Sinne des Sicherheitsleitbildes sinngemäß an Art. 29 EUV angeknüpft: „Die Europäische Union hat sich das Ziel gesetzt, die Union als einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu erhalten und weiterzuentwickeln; durch ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen soll ein hohes Maß an Sicherheit gewährleistet werden.“

Vgl. zur doppelten Leitperspektive auch Erwägungsgrund 3 des Vorschlags: „Die im Rahmen von Titel VI des Vertrags über die Europäische Union erlassenen Rechtsvorschriften sollen zur Verbesserung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen beitragen, indem sie ihre Effizienz, ihre Rechtmäßigkeit und die Achtung der Grundrechte und insbesondere des Rechts auf den Schutz der Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten fördern. Einheitliche Vorschriften über die Verarbeitung und den Schutz personenbezogener Daten, die zum Zwecke der Kriminalitätsverhütung und -bekämpfung verarbeitet werden, können zur Erreichung dieser Ziele beitragen.“

Die Kommission argumentierte hier ganz ähnlich wie auch der Europäische Datenschutzbeauftragte⁸⁶⁸ oder das Europäische Parlament, welches feststellte,

dass zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie mit Europol und Eurojust ein hohes Maß an Vertrauen hergestellt werden muss, dessen Fehlen bisher einen effizienten Austausch von Informationen und nachrichtendienstlichen Erkenntnissen verhindert hat [...].⁸⁶⁹

Um dieses gegenseitige Vertrauen und damit die Effizienz der Kooperation zu stärken, erachtete das Europäische Parlament nicht zuletzt „die Festlegung gemeinsamer Standards für den Datenschutz im Rahmen der Dritten Säule unter Aufsicht einer unabhängigen gemeinsamen Kontrollinstanz“ für dringend erforderlich. Dieser Argumentation liegt somit der Gedanke zugrunde, dass durch gemeinsame Datenschutzstandards sowie eine unabhängige Kontrolle die Rechtssicherheit, und damit auch die Effizienz, des Informationsaustauschs gesteigert werden. Ähnlich gab die Kommission zu bedenken, dass die Mitgliedstaaten einander nur dann „in vollem Umfang vertrauen, wenn es klare und einheitliche Bestimmungen über die mögliche Weiterleitung der übermittelten Daten an weitere Beteiligte (insbesondere Drittländer) gibt“.⁸⁷⁰ Dieser Sichtweise entsprechend stellte die Kommission den positiven Zusammenhang von „Datenqualität“ und effizientem Informationsaustausch besonders heraus. So sei die „Effizienz“ der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen keineswegs allein abhängig von der „Geschwindigkeit“ oder der „Quantität“ der ausgetauschten Daten. Vielmehr sei der Erfolg bei der Verhütung und Bekämpfung von organisierter Kriminalität auch stark an die „Qualität“ der ausgetauschten Informationen geknüpft. Inkorrekte oder nicht rechtmäßig erhobene Daten könnten demnach geradezu kontraproduktiv für Ermittlungsanstrengungen sein. Entsprechend müssten klare Verpflichtungen zur Sicherstellung der Datenqualität institutionalisiert werden, worunter die Kommission ausdrücklich auch Ver-

⁸⁶⁸ Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Datenschutzrahmenbeschluss (ABl. C 47/27 vom 25.2.2006).

⁸⁶⁹ Vgl. Empfehlung vom 7. Juni 2005 (Anm. 862), Erwägungsgrund; in diesem Erwägungsgrund werden sogleich weitere liberal-rechtsstaatliche Elemente angeführt, die einer Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und einer effizienteren Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit als zuträglich erachtet werden. Dazu zählen nach Auffassung des Parlaments insbesondere

- die Bereitstellung eines Handbuchs bewährter Praktiken für die Polizeikräfte, in dem auf einfache und praktische Weise deren Verantwortlichkeiten und Pflichten im Bereich des Datenschutzes dargestellt werden
- die Festlegung von Mindeststandards für das Straf- und Verfahrensrecht
- die Übertragung der allgemeinen gerichtlichen Zuständigkeit im Rahmen der dritten Säule auf den Gerichtshof
- die Gewährleistung einer uneingeschränkten parlamentarischen Kontrolle.

⁸⁷⁰ Vgl. zum Aspekt des „gegenseitigen Vertrauens“ auch Erwägungsgrund 5 des Kommissionsvorschlags: „Der Austausch personenbezogener Daten im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, insbesondere nach dem im Haager Programm festgelegten Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen, sollte durch klare und rechtsverbindliche Bestimmungen unterstützt werden, die das gegenseitige Vertrauen zwischen den zuständigen Behörden fördern und sicherstellen, dass die betreffenden Informationen so geschützt werden, dass eine Behinderung dieser Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist und gleichzeitig die Grundrechte der betroffenen Personen in vollem Umfang gewahrt bleiben. Die geltenden Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene reichen hierfür nicht aus.“

pflichtungen zum Schutz der Rechte des „Datensubjekts“ sowie die Etablierung unabhängiger Datenschutzkontrollinstanzen versteht.⁸⁷¹

Die Gesichtspunkte Vertrauensförderung und Sicherung von Datenqualität durch gleichwertige datenschutzrechtliche Standards sind dabei bei der Kommission insgesamt in eine Argumentation eingebettet, wie sie schon auch im oben skizzierten Vorschlag für die Datenschutzrichtlinie der *Ersten* Säule zu beobachten war. So solle durch den Rahmenbeschluss sichergestellt werden,

dass insbesondere im Hinblick auf die Verwirklichung des Verfügbarkeitsgrundsatzes die Grundrechte und vor allem das Recht auf den Schutz der Privatsphäre und der Schutz personenbezogener Daten in der gesamten Europäischen Union gewahrt bleiben. Außerdem soll dafür Sorge getragen werden, dass der Austausch sachdienlicher Informationen zwischen den Mitgliedstaaten nicht durch Unterschiede beim Datenschutz behindert wird.

Die Analogie zwischen der Begründung des Rahmenbeschlusses in der Dritten Säule und der Begründung der Richtlinie in der Ersten Säule ist bemerkenswert. Bei der Datenschutzrichtlinie ging es um das Doppelziel eines „freien Datenverkehrs“ im gemeinsamen Binnenmarkt einerseits und ein gleichzeitig zu gewährleistendes hohes grundrechtliches Schutzniveau andererseits. Der Rahmenbeschluss für die Dritte Säule soll nun genau im Sinne eines solchen Positivsummenverhältnisses die Grundrechte der Bürger schützen, gleichzeitig aber auch der Sicherheits- und Performanzdimension zuträglich sein, indem er durch die Angleichung von Datenschutzstandards der mit dem Verfügbarkeitsgrundsatz eröffneten Zielperspektive eines gemeinsamen unionsweiten „Raums des Informationsaustauschs“ zwischen Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden verpflichtet ist. Die beiden grundsätzlichen Leitperspektiven Datenschutz einerseits und sicherheitsbezogene Performanz andererseits stehen nach dieser Lesart somit keineswegs in einem Widerspruch oder Trade-Off-Verhältnis zueinander. Vielmehr kommt ein gemeinsames Datenschutzniveau nicht nur den Bürgern in der Union zugute, sondern trägt durch die Beseitigung funktional nachteiliger Barrieren in Gestalt separater nationaler Datenschutzregelungen, der damit verbundenen Förderung des gegenseitigen Vertrauens und der Erhöhung der Qualität auszutauschender Daten gerade zur Effizienz der Zusammenarbeit im Bereich Innere Sicherheit bei.

Wie haben sich die Mitgliedstaaten im Rat nun angesichts der geschilderten Argumentationsstrukturen verhalten?

⁸⁷¹ SEK(2005) 1241: „In addition to such obligations, the rights of the data subject and the powers of independent supervisory authorities are also extremely important to ensure data quality. Exercising these rights and powers can result in deletion or rectification of incorrect, inaccurate or outdated data and prevent the competent authorities from wasting their time due to misinformation. At EU level regular exchange of experience of the independent supervisory authorities is likely to have a supplementary positive effect on ensuring data quality.”

4.3.6.3. *Die Verhandlungen im Rat – zwischen Verwässerung des Schutzniveaus und zunehmendem normativen Druck*

Die Verhandlungen im Rat über einen Rahmenbeschluss zum Schutz personenbezogener Daten in der Dritten Säule gestalteten sich schwierig und nahmen insgesamt mehr als zwei Jahre in Anspruch, bis in der Ratstagung vom 8./9. November 2007 schließlich eine allgemeine inhaltliche Einigung erzielt wurde. Nach einer erneuten Konsultation des Europäischen Parlaments und der weiteren sprachlichen und inhaltlichen Anpassung des Entwurfs wurde der Rahmenbeschluss ein Jahr später, am 27. November 2008, vom Rat rechtskräftig verabschiedet.⁸⁷² Anfang November 2005 hatte der Rat die „Multidisciplinary Group on Organised Crime – Mixed Committee“ (MDG) mit der Beratung des Kommissionsvorschlags betraut. Dieser Schritt wurde zum Teil kritisiert, da sich die Arbeitsgruppe vor allem aus Vertretern von Strafverfolgungseinrichtungen zusammensetzt, die nach Einschätzung der Kritiker naturgemäß vor allem die eigenen Sicherheitsinteressen verfolgen und dabei Datenschutzanliegen eher vernachlässigen.⁸⁷³ Bis Ende 2006 hat die Arbeitsgruppe in zähen Verhandlungen den Kommissionsvorschlag tatsächlich erheblich verändert und dabei das ursprünglich von der Kommission vorgesehene Datenschutzniveau zum Teil gesenkt (siehe unten). Obwohl alle Mitgliedstaaten trotz einiger genereller Prüfungsvorbehalte die Vorlage der Kommission von Beginn an zumindest grundsätzlich begrüßten, hatten sich schon recht bald einige zentrale Punkte herauskristallisiert, über die Uneinigkeit bestand.⁸⁷⁴ Von besonderer Bedeutung war dabei die Frage, ob sich das anzustrebende Datenschutzregime nur auf grenzüberschreitenden Datenaustausch im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erstrecken sollte oder auch auf das Sammeln von Daten im innerstaatlichen Rahmen.⁸⁷⁵ Zu dieser Frage der Reichweite zählte auch das Problem des Datenaustauschs mit Drittstaaten. Umstritten war hier, ob bzw. wie der Rahmenbeschluss auch auf diesen Bereich anwendbar sein sollte.⁸⁷⁶ Schließlich wurde die Frage diskutiert, ob und inwiefern bereits bestehende Datenschutzregime (etwa im Falle von Europol oder Eurojust, Zollinformationssystem etc.) eventuell von dem geplanten Rahmenbeschluss betroffen sind und eventuell ersetzt werden müssten.

Hinsichtlich des Inhalts und der Frage nach dem Mehrwert eines Rahmenbeschlusses kritisierten zudem einige Mitgliedstaaten, dass sich der Kommissionsvorschlag in seinen Konzepten zum Datenschutz zu sehr an der Datenschutzrichtlinie der EG orientiere und dass das Ergeb-

⁸⁷² Vgl. Ratsdokument 14119/07, Pressemitteilung 14617/07 (Presse 253), Ratsdokument 16069/07 sowie die Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. September 2008 zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (16069/2007 – C6-0010/2008 – 2005/0202(CNS)).

⁸⁷³ Vgl. zu dieser kritischen Sichtweise etwa die Analysen von Statewatch (Observatory on Data Protection), abrufbar unter www.statewatch.org, letzter Zugriff 10.3.2009.

⁸⁷⁴ Vgl. Ratsdokumente 14326/05; 15554/05.

⁸⁷⁵ Tschechien, UK, Irland und Dänemark dagegen, seit 24. April 2006 auch Deutschland.

⁸⁷⁶ Dagegen: DK, (DE zeitweise), IE, IT, NO, SE, SK and UK, später ab Ende 2006 auch Malta.

nis einer Abwägung im Bereich der Ersten Säule zwischen den Datenschutzinteressen des Individuums und den Datenerhebungsinteressen wirtschaftlicher Akteure nicht notwendigerweise mit dem Ergebnis einer entsprechenden Abwägung im Bereich der Dritten Säule identisch sein müsse. In diesem Sinne wurde auf die Bedürfnisse einer effektiven Strafverfolgung hingewiesen. Der Rahmenbeschluss müsse daher im Interesse der Strafverfolgung konkreter und durch entsprechende „practicable rules“ auf deren Bedürfnisse zugeschnitten sein.⁸⁷⁷

Als sich zum Ende der finnischen Präsidentschaft noch immer keine Einigung abzeichnete, legte die deutsche Präsidentschaft im März 2007 einen komplett überarbeiteten Entwurf für einen Rahmenbeschluss vor, der bis zum Ende der Verhandlungen unter der portugiesischen Präsidentschaft die Grundlage der Verhandlungen bildete.

Die Langwierigkeit der Verhandlungen und die inhaltliche Veränderung und Verwässerung des ursprünglichen Vorschlags der Kommission (siehe unten) sind dabei jedoch nicht eindimensional nur aus einer vermeintlichen einseitigen Sicherheitsfokussierung der Regierungen zu erklären, die generell versuchen, datenschutzrechtliche Standards bewusst gering zu halten und den Vorschlag gezielt zu verwässern. Freilich zeigt sich an manchen Stellen durchaus die Tendenz, Strafverfolgungsinteressen besonders zu betonen, doch spielen bei der Verhandlung um den Rahmenbeschluss noch andere Faktoren eine gewichtige Rolle. Dazu zählen grundlegende Souveränitätsvorbehalte, bereits bestehende bilaterale und multilaterale Verträge mit Drittstaaten, die Frage der rechtlichen Kompatibilität eines Rahmenbeschlusses mit der Vielzahl an bereits bestehenden datenschutzrechtlichen Einzelvorkehrungen im Bereich der Dritten Säule sowie schlicht der Einstimmigkeitszwang im Rat.⁸⁷⁸ Mit zunehmender Dauer der Verhandlungen nahm jedoch auch der normative Druck auf den Rat durch die Argumente anderer interner und externer Akteure erheblich zu. Insgesamt zeigt sich dabei mit Blick auf das institutionelle Umfeld eine hohe Interaktionsdichte und gegenseitige Responsivität. Die folgende Auflistung gibt hierbei einen gewissen Überblick über die Stellungnahmen der die Verhandlungen des Rates beobachtenden Akteure:⁸⁷⁹

- 19. Dezember 2005: Erste Stellungnahme des EDPS, der seinen Standpunkt der MDG (Gemischter Ausschuss) am 12. Januar 2006 auch persönlich vorträgt
- 24. Januar 2006: Konferenz der Europäischen Datenschutzbehörden, ebenfalls Stellungnahme zu dem Vorschlag (Tagung Brüssel)
- 24./25. April 2006: Erklärung der Konferenz der Europäischen Datenschutzbehörden (Tagung Budapest)
- 13. Juni 2006: ausführliche EP-Debatte zum Datenschutz

⁸⁷⁷ Vgl. Ratsdokument 14326/05.

⁸⁷⁸ Experteninterviews Kommission 29. Mai 2008. Experteninterview Rat 9. Juni 2007.

⁸⁷⁹ Die Auflistung basiert auf der Darstellung der Verfahrensschritte durch das Europäische Parlament unter www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5279032, letzter Zugriff 10.3.2009) sowie dem „Observatory on data protection in the EU“ von Statewatch (www.statewatch.org/eu-dp.htm, letzter Zugriff 10.3.2009)

- 7. September 2006: EP-Debatte zu Fluggastdaten mit Forderung nach Rahmenbeschluss in der Dritten Säule. Im Mai stimmte das EP dem Berichtsentwurf der Berichtserstatterin (Martine Roure) zu (Stellungnahme am 14. Juni 2006) und nahm seinen Standpunkt (erste legislative EntschlieÙung) nach einer Debatte am 27. September 2006 an (60 Änderungsanträge zur Vorlage)
- 2. bis 3. Oktober 2006: Interparlamentarische Konferenz EP und nationale Parlamente zur Zukunft des RFSR
- 2. November 2006: Nochmalige Erklärung der Europäischen Konferenz der nationalen Datenschutzbeauftragten (Tagung London)
- 29. November 2006: Zweite Stellungnahme des EDPS
- 13. Dezember 2006: EP-Debatte zum Datenschutz
- 14. Dezember 2006: Empfehlung des EP zum Datenschutz
- März 2007: Europarat nimmt explizit Stellung – Komitee zum Datenschutz
- 30. April 2007: Dritte Stellungnahme des EDPS
- 11. Mai 2007: Stellungnahme der Europäischen Konferenz der nationalen Datenschutzbehörden (Tagung Zypern)
- 24. Mai 2007: EP nimmt nach erneuter Konsultation zweiten Bericht (Martine Roure) an
- 6. Juni 2007: EP-Debatte zum Datenschutz
- 7. Juni 2007: Zweite Legislative EntschlieÙung zum Rahmenbeschluss (Abstimmung über Bericht Roure)
- 11. Juni 2007: Schreiben des EDPS an die kommende portugiesische Präsidentschaft
- 7. November 2007: Schreiben der „Working Party on Policy and Justice“ (Datenschutz) an die portugiesische Präsidentschaft
- 23. Juli 2008: Bericht des EP (Berichtserstatterin Martine Roure) im Rahmen der nochmaligen (dritten) Konsultation des Parlaments zum Rahmenbeschluss
- Abschließende legislative EntschlieÙung des EP vom 23. September 2008

Liberal-rechtsstaatliche Selbstverpflichtungen des Rates

Trotz der schwierigen Verhandlungen, die mit Blick auf die erwähnten zentralen Streitfragen und angesichts der skeptischen, souveränitätsbetonten Haltung einiger Mitgliedstaaten zeitweise in einer regelrechten Sackgasse steckten, blieb das Thema Datenschutz durchweg auf der politischen Tagesordnung des Rates. Man kann durchaus sagen, dass die Mitgliedstaaten angesichts der oben ausführlich dargestellten liberal-rechtsstaatlichen und funktionalen Argumentationsstrukturen zur Begründung der grundsätzlichen Notwendigkeit eines Rahmenbeschlusses, der bereits existierenden diesbezüglichen Argumentationspfade sowie des zunehmenden normativen Drucks während der Verhandlungen gezwungen waren, sich weiterhin um eine Lösung in dieser Frage zu bemühen.⁸⁸⁰ Schließlich hatte sich der Rat im Dezember 2005 gegenüber dem Parlament bei der Verabschiedung der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung ausdrücklich verpflichtet, den Rahmenbeschluss zum Datenschutz zügig voranzubringen.⁸⁸¹

⁸⁸⁰ So auch Experteninterview Rat, 9. Juni 2007.

⁸⁸¹ Vgl. dazu auch die Ausführungen von Martine Roure (PSE) in der Parlamentsdebatte vom 13. Juni 2006, in denen sie den Rat an diese „moralische Verpflichtung“ erinnerte. Das Debattenprotokoll ist unter www.europarl.europa.eu/activities/plenary/pv.do?language=DE abrufbar, letzter Zugriff 10.3.2009.

Obwohl in der Praxis nicht alle Präsidenschaften den selben Elan zeigten, eine schnelle Einigung im Falle des Rahmenbeschlusses zu erreichen, kam es immer wieder zu öffentlichen rhetorischen Selbstverpflichtungen der jeweiligen Ratspräsidenschaften zugunsten der Institutionalisierung eines allgemeinen horizontalen Datenschutzregimes in der Dritten Säule.⁸⁸² Im Falle der finnischen Präsidenschaft war sogar der Anspruch erkennbar, den Rahmenbeschluss möglichst im Sinne des ursprünglichen Kommissionsvorschlags mit einem breiten Anwendungsbereich und einer entsprechend robusten Drittstaatenregelung durchzubringen.⁸⁸³ Nachdem in dieser Frage keine Einigkeit erreicht werden konnte, versprach die deutsche Präsidenschaft, freilich um den Preis einer erheblichen „Entschlackung“ des ursprünglichen Vorschlags der Kommission, weiterhin um einen Abschluss des Rahmenbeschlusses bemüht zu sein.⁸⁸⁴ Als sich dann auch unter deutscher Präsidenschaft keine Einigung abzeichnete, kam der Rat dennoch nicht umhin, in seinen Schlussfolgerungen vom 12./13. Juni 2007 die generelle Notwendigkeit eines allgemeinen Datenschutzregimes für die Dritte Säule zu bestätigen:

Der Rat erkennt die Bedeutung eines umfassenden und kohärenten, auf der Ebene der Europäischen Union angesiedelten Systems von Regeln für ein hohes Schutzniveau bei den personenbezogenen Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, an und betrachtet es als Teil

⁸⁸² Vgl. etwa die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2006: Ratsdokument 10633/06 REV 1. Außerdem Pressemitteilung der finnischen Präsidenschaft vom 20. September 2006 (abrufbar unter www.eu2006.fi/news_and_documents/press_releases/vko38/en_GB/168636/?u4.highlight=, letzter Zugriff 10.3.2009): „Issues discussed at the meeting included the framework decision on data protection, intended to regulate the protection of personal data considered within the EU police cooperation and judicial cooperation in criminal matters. The aim is to ensure that the different levels of data protection prevailing in the Member States will not hamper the exchange of information. The project also aims at ensuring that the fundamental rights of EU citizens, above all the right to privacy and the right to protection of personal data, will be respected in the consideration of these data. The need for data protection will become even more pronounced when, at the beginning of 2008, the principle of availability will be applied to data in the possession of law enforcement authorities. As a result of this principle, the exchange of information between the Member States will increase. At present, there are no common data protection provisions in the EU Justice and Home Affairs cooperation. The objective is for the framework decision to be adopted during the Finnish Presidency.”

Dass – entgegen dieser im Laufe der Verhandlungen gemachten Selbstverpflichtungen – manche Präsidenschaften dem Datenschutz hingegen ursprünglich keine sonderliche Priorität beigemessen haben, lässt sich bereits daran erkennen, dass etwa in den Programmen der österreichischen oder auch der deutschen Präsidenschaft das Thema Datenschutz nicht angesprochen wird.

⁸⁸³ Vgl. Ratsdokument 13918/06 vom 13. Oktober 2006.

⁸⁸⁴ Vgl. etwa die Pressemitteilung der Präsidenschaft vom 11. April 2007 „zur Pressemitteilung des EU-Datenschutzbeauftragten“ (www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/April/0411BMIDat, letzter Zugriff 10.3.2009).

Gleichzeitig zeigt sich zuweilen die Tendenz, die bestehenden Datenschutzvorkehrungen in der Dritten Säule als bereits zufrieden stellend zu bezeichnen, wenngleich die Notwendigkeit einer allgemeinen Datenschutzregelung nicht in Abrede gestellt wurde. Vgl. hierzu die Äußerungen des deutschen Innenministers (Pressemitteilung 12.6.2007): „Es ist zu beachten, dass die bestehenden Instrumentarien für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit bereits maßgeschneiderte bereichsspezifische Datenschutzregelungen vorsehen. Das neue Querschnittsinstrument darf mit diesen Regelungen ebenso wie mit den bereits geltenden Übereinkommen auf der Ebene des Europarates nicht im Widerspruch stehen. Die rund 250 Vorbehalte zu Beginn der deutschen Präsidenschaft waren Ausdruck dieser Schwierigkeiten. Es ist uns gelungen hier in den Verhandlungen ein gutes Stück voranzukommen. Die Zahl der Vorbehalte konnte durch eine komplette Überarbeitung des Entwurfstextes deutlich reduziert werden. In Kernfragen zeichnen sich weitere Lösungen ab. Gleichzeitig wird durch die Regelungen ein hohes Schutzniveau sichergestellt. Wir haben damit die Voraussetzung dafür geschaffen, bis Ende des Jahres eine Einigung herbeizuführen.“

des stetig wachsenden Instrumentariums der Union zur Regelung dieser Zusammenarbeit. Die genannten Regeln werden auf den Datenschutzmindestnormen aufbauen, die in dem Übereinkommen vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten und dem zugehörigen Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 festgelegt wurden, und der Empfehlung (87)15 über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich Rechnung tragen; die genannten Texte wurden im Rahmen des Europarats angenommen. [...] Der Rat räumt der Prüfung des Vorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, weiterhin Priorität ein und beabsichtigt, so bald wie möglich und noch vor Ende 2007 eine politische Einigung über den Vorschlag zu erzielen.⁸⁸⁵

Freilich hätte dieses Selbstbekenntnis noch deutlicher und konkreter ausfallen können, indem der Rat durchaus auch auf die interne Kohärenz des europäischen Datenschutzrechts in Gestalt der EG-Datenschutzrichtlinie sowie des Datenschutzartikels der Grundrechtecharta hätte verweisen können. Doch auch von diesem eher vorsichtigen, lediglich auf die externen Normen des Europarats bezugnehmenden Bekenntnis zur allgemeinen Notwendigkeit eines gemeinsamen und umfassenden Datenschutzregimes in der Dritten Säule gingen selbstbeschränkende Effekte aus, indem die Mitgliedstaaten sich öffentlich verpflichteten, weiterhin nach einer Lösung zu suchen. Diese Selbstverpflichtung wurde vom Europäischen Rat von Brüssel zum Ende der deutschen Präsidentschaft nochmals eigens bekräftigt:

Die Wahrung der Bürgerrechte ist ebenso wichtig für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wie die Sorge für den Schutz der europäischen Bürger. Diesbezüglich fordert der Europäische Rat den Rat insbesondere auf, noch vor Ende des Jahres Einigung über den Rahmenbeschluss über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, zu erzielen.⁸⁸⁶

Entsprechend erklärte auch die portugiesische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2007 eine Einigung in der Datenschutzfrage zu ihren „Prioritäten“ im Bereich Inneres und Justiz. Unter dem Titel „Strengthening of the protection of fundamental rights“ sprach die Präsidentschaft explizit die „Risiken“ an, die sich aus der Nutzung neuer Informationstechnologien für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergeben und begründete die Notwendigkeit einer

⁸⁸⁵ Pressemitteilung des Rates, Sitzung vom 12./13. Juni 2007, Ratsdokument 10267/07 (Presse 125). In der EP-Debatte am 6. Juni 2007 findet sich folgendes Statement der deutschen Ratspräsidentschaft (vertreten durch Staatssekretär Peter Altmeier): „Wenn wir es schaffen, die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa in der Weise zu verbessern, wie es durch die beiden Maßnahmen geschehen wird, und damit mehr Sicherheit für unsere Bürger zu erreichen, dann müssen wir auch dafür sorgen, dass der Datenschutz in der Europäischen Union einen prominenten Platz hat und dass der Missbrauch von Daten, die zwischen den Mitgliedstaaten übermittelt werden, verhindert und wirksam bekämpft wird. Deshalb bin ich sehr froh, dass es in den letzten Wochen gelungen ist, einen wichtigen Fortschritt beim Rahmenbeschluss zum Datenschutz im Bereich der dritten Säule zu erreichen, dass wir in Übereinstimmung mit der Berichterstatterin des Europäischen Parlaments einen neuen Entwurf in der Ratsarbeitsgruppe in zwei Lesungen behandeln konnten und dass wir die Zahl der Vorbehalte, die in der Vergangenheit verhindert haben, dass schnelle Fortschritte erzielt werden konnten, deutlich reduziert haben. Dieser neu überarbeitete Entwurf gewährleistet ein hohes Schutzniveau. Das Schutzniveau des Europaratsübereinkommens Nr. 108 von 1981 und des Zusatzprotokolls von 2001 wird vollständig gewährleistet werden.“ Das Debatteprotokoll ist abrufbar unter www.europarl.europa.eu/activities/plenary/pv.do?language=DE abrufbar, letzter Zugriff 10.3.2009.

⁸⁸⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Ratsdokument 11177/1/07 REV 1.

gemeinsamen Datenschutzregelung im Bereich des Titels VI EUV mit einer klaren Salienzargumentation:

The Presidency will place a major focus on the protection of personal data. The conquest of new spheres of freedom through the use of information technologies has associated risks related to the manipulation of the self-determination of information, risks stemming both from public and private entities. At a time when the European Union is exploring the potential of the new means at its disposal to combat crime, the moment has also arrived to equip itself with a Framework Decision on matters relating to personal data protection within the scope of judicial and police cooperation in criminal matters.⁸⁸⁷

Gleichzeitig wurde in dem Dokument aber auch angedeutet, wie schwierig es offenkundig unter den gegebenen institutionellen Umständen war (Einstimmigkeitszwang im Rat), tatsächlich zu einem greifbaren Verhandlungsergebnis im Sinne einer angestrebten „adäquaten Balance“ zwischen dem allgemeinen Sicherheitsinteresse und dem individuellen Recht auf Schutz persönlicher Daten zu kommen.⁸⁸⁸ Insgesamt ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass während der Ratsverhandlungen durchweg eine Mehrheit der Mitgliedstaaten grundsätzlich für einen Rahmenbeschluss zum Datenschutz war.⁸⁸⁹

In diesem Zusammenhang ist auch die Tatsache bemerkenswert, dass der Rat während der Verhandlungen in seinen diversen Entwürfen zum Rahmenbeschluss den Formulierungen der Kommission hinsichtlich der Notwendigkeit und Rechtfertigung einer besonderen datenschutzrechtlichen Regelung für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit inhaltlich stets gefolgt ist. In den Erwägungsgründen der Ratsentwürfe wurde so etwa immer an dem potentiellen *Positivsummenverhältnis* von Sicherheit, Effizienz/Effektivität und datenschutzrechtlichen Normen festgehalten (vgl. Erwägungsgrund 3 im endgültigen Rahmenbeschlusstext). In diesem Sinne wurde auch anerkannt, dass gemeinsame datenschutzrechtliche Standards das gegenseitige Vertrauen zwischen den Strafverfolgungsbehörden stärken können (Erwägungsgrund 5 im endgültigen Rahmenbeschlusstext).

Zudem verwies der Rat auf die externe und interne Kohärenz der europäischen Datenschutznormen, indem er etwa den Erwägungsgrund zur Achtung der Grundrechte mit ausdrücklicher Bezugnahme auf die Artikel 7 und 8 der Grundrechtecharta in der Präambel des Rahmenbeschlusses beibehielt. Argumentativ bewegte sich der Rat somit klar innerhalb der im Laufe der Zeit ausgeprägten liberal-rechtsstaatlichen Argumentationsstrukturen. In der öffentlichen Selbstdarstellung des Rates wurde die Anfang November 2007 erzielte Einigung über die we-

⁸⁸⁷ Vgl. unter www.eu2007.pt/UE/ven/, letzter Zugriff 10.3.2009.

⁸⁸⁸ Ebd.: „This new legal instrument must maintain the goal of the European Commission’s proposal. The need for an adequate balance between guaranteeing the security of people and property and the protection of fundamental rights has always been one of the concerns of those working on behalf of justice and security in Europe. The growth in the terrorist threat has increased the tension between these two values. This balance is even more difficult at the international negotiating level. The Presidency will therefore strive to achieve adequate protection for personal data in the EU’s agreements with third party countries.”

⁸⁸⁹ Interview Rat, 9. Juni 2007.

sentlichen Inhalte des Rahmenbeschlusses dann dementsprechend auch als erhebliche liberal-rechtsstaatliche Errungenschaft für die Unionsbürger gefeiert:

Mit dieser erstmaligen Festlegung von Datenschutznormen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betont der Rat, wie wichtig ihm der Schutz der grundlegenden Rechte der Bürger ist, und fördert gleichzeitig auch das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten. Der Text sieht vor, dass der Austausch personenbezogener Daten durch klare und rechtsverbindliche Bestimmungen unterstützt wird, die das gegenseitige Vertrauen zwischen den zuständigen Behörden fördern.⁸⁹⁰

Das hier angesprochene, prinzipiell mögliche Positivsummenverhältnis zwischen einem gemeinsamen Datenschutzstandard einerseits und einer effizienten Zusammenarbeit im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit andererseits konkretisierte der Rat nochmals ganz im Sinne der oben erwähnten Argumentation der Kommission: Demnach werde der Schutz personenbezogener Daten so erfolgen, dass eine „Behinderung“ der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen sei und „gleichzeitig die Grundrechte der betroffenen Personen, insbesondere das Recht auf den Schutz der Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten, in vollem Umfang gewahrt“ blieben. Gemeinsame rechtliche Bestimmungen über „die Vertraulichkeit und die Sicherheit der Verarbeitung, über die Haftung und über Sanktionen bei unrechtmäßiger Verwendung der Daten“ würden zur „Erreichung dieser Ziele beitragen“.⁸⁹¹

4.3.7. Die Inhalte des Rahmenbeschlusses

Die Rhetorik des Rates in dem obigen Zitat darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Einigung auf einen Rahmenbeschluss nur mit einigen nicht unerheblichen Abstrichen im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag möglich war. Dies spiegelt sich auch in der kritischen Bewertung des Ergebnisses etwa durch die Europäischen Datenschutzstellen

⁸⁹⁰ Pressemitteilung des Rates, Sitzung vom 8./9. November 2007, Ratsdokument 14617/07 (Presse 253).

⁸⁹¹ Ebd. Vgl. auch die Pressemitteilung des Rates nach der Sitzung vom 27./28. November 2008 (Ratsdokument 16325/1/08 (Presse 344)), in der der Rahmenbeschluss endgültig angenommen wurde: „Zweck dieses Rechtsaktes ist es, einen hohen Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere ihres Rechts auf Privatsphäre sowie ein hohes Maß an öffentlicher Sicherheit im Rahmen des Austauschs personenbezogener Daten zu gewährleisten. Mit der erstmaligen Festlegung von Datenschutznormen im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen hebt der Rat die Bedeutung hervor, die er der Wahrung der Grundrechte der Bürger beimisst, wobei gleichzeitig das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander gestärkt wird. Nach dem Rahmenbeschluss wird der Austausch personenbezogener Daten im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen durch eindeutige und verbindliche Regeln untermauert werden, die das Vertrauen der zuständigen Behörden untereinander stärken werden. Die einschlägigen Informationen werden in einer Art und Weise geschützt werden können, dass Hindernisse bei dieser Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen und gleichzeitig die Grundrechte des Einzelnen, insbesondere das Recht auf den Schutz der Privatsphäre und auf den Schutz personenbezogener Daten uneingeschränkt geachtet werden. Gemeinsame Bestimmungen über die Vertraulichkeit und die Sicherheit der Verarbeitung, über die Haftung und über zwingend vorzuschreibende Sanktionen bei unrechtmäßiger Verwendung der Daten werden zur Erreichung dieser beiden Ziele beitragen. [...]“

oder Vertreter des Europäischen Parlaments wider.⁸⁹² Im Vergleich zum Entwurf der deutschen Präsidentschaft ist der Rahmenbeschluss in seiner endgültigen Fassung in mehreren Punkten jedoch wieder um Einiges konkreter geworden, was man bei einer abschließenden Einordnung durchaus berücksichtigen muss.⁸⁹³ Was sind die wesentlichen Inhalte des Rahmenbeschlusses vor dem Hintergrund der Leitbildthematik, und wo liegen die Hauptunterschiede zum ursprünglichen Entwurf der Kommission?

Zunächst ist mit Blick auf die Frage zugrunde liegender handlungsorientierender Leitbilder festzuhalten, dass der Rahmenbeschluss laut Art. 1 darauf ausgerichtet ist, einen „hohen Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere ihres Rechts auf Privatsphäre hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ sicherzustellen und dabei „gleichzeitig ein hohes Maß an öffentlicher Sicherheit zu gewährleisten“.⁸⁹⁴ Dies ist die bekannte Balance-Metapher; allerdings wird der Rechtsmaterie entsprechend in diesem Fall das Ziel des Grundrechtesschutzes zuerst genannt, während es sonst üblicherweise heißt, dass Sicherheit unter gleichzeitiger Wahrung der Grundrechte zu gewährleisten ist. Im Kommissionsvorschlag fehlte dieser grundsätzliche Zielbestimmungsartikel.

Unabhängig von diesen textlichen Abweichungen besteht ein erster wesentlicher inhaltlicher Unterschied zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag darin, dass für den Rahmenbeschluss nur noch ein enger Anwendungsbereich vorgesehen ist. Der Rahmenbeschluss soll demnach lediglich für den grenzüberschreitenden Austausch – und nicht auch auf die innerstaatliche Verarbeitung – personenbezogener Daten im Bereich Polizei und Strafjustiz gelten.⁸⁹⁵ Mit Blick auf die innerstaatliche Datenverarbeitung wird in Erwägungsgrund 8 aber immerhin noch bekräftigt, dass die Mitgliedstaaten „beabsichtigen“ sicherzustellen, dass ein Datenschutzstandard gewährleistet wird, der demjenigen des Rahmenbeschlusses entspricht. Diese Abstriche im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf sind die Konzession an eine Minderheit

⁸⁹² Vgl. Letter and Comments from EU Data Protection authorities to the Portuguese Council Presidency on the draft Framework Decision on personal data in police and judicial issues, abrufbar unter: www.statewatch.org/news/2007/nov/eu-dp-wppj-statement-on-dpfd.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009. Vgl. auch die kritische Analyse des Entwurfs der deutschen Präsidentschaft durch Peers (2007b).

⁸⁹³ Die folgende Analyse bezieht sich hinsichtlich der Artikelangaben auf den endgültigen Text des Rahmenbeschlusses, wie er vom Rat am 27. November 2008 verabschiedet wurde. Vgl. oben Anm. 775.

⁸⁹⁴ Auch in Erwägungsgrund 1 des Rahmenbeschlusses wird das Ziel eines „hohen Maßes an Sicherheit“ eigens betont.

⁸⁹⁵ Erwägungsgrund 7. Hinzu kommt, dass der Rahmenbeschluss gemäß Art. 1 Abs. 4 „die wesentlichen nationalen Sicherheitsinteressen und spezifische nachrichtendienstliche Tätigkeiten, die die innere Sicherheit betreffen, unberührt [lässt]“. Damit werden einige zentrale Bereiche der Kooperation Innerer Sicherheit vom Geltungsbereich des Rahmenbeschlusses ausgenommen. Zu betonen ist auch, dass der Rahmenbeschluss die bislang bestehenden einschlägigen Datenschutzvorschriften in den Rechtsakten zu Europol, Eurojust, SIS, ZIS oder zur Inkorporierung des Vertrags von Prüm in den Unionsrahmen (Beschluss des Rates 2008/615/JI, ABl. L 210, vom 6.8.2008 unberührt lässt. Erwägungsgrund 39 hält dazu fest, dass diese spezifischen Vorschriften „in einigen Fällen ein vollständiges, in sich geschlossenes Regelwerk [bilden], das alle relevanten Datenschutzaspekte (Grundsätze der Datenqualität, Vorschriften über Datensicherheit, Regelung der Rechte und Garantien für die betroffenen Personen, Ausgestaltung der Überwachung und Haftung) erfasst“, womit diese Vorschriften „diese Fragen ausführlicher als dieser Rahmenbeschluss“ regelten.

von Mitgliedstaaten, die sich aufgrund von Souveränitätsvorbehalten strikt gegen einen weiten Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses ausgesprochen hatten.⁸⁹⁶ Die Mehrheit der Mitgliedstaaten war jedoch durchaus für einen breiten Anwendungsbereich eingetreten.⁸⁹⁷

Wie behandelt der Rahmenbeschluss schließlich die eigentlichen Datenschutzprinzipien? In Art. 3 des Rahmenbeschlusses wird das grundlegende datenschutzrechtliche Prinzip der Zweckbindung vorgeschrieben, das auf den generellen Normen der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit basiert.⁸⁹⁸ Mit den Formulierungen des Artikels orientiert sich der Rahmenbeschluss konsistent an den Vorgaben der Datenschutzkonvention 108 des Europarats sowie an Art. 8 der EU-Grundrechtecharta.⁸⁹⁹ Allerdings wurde – etwa von Seiten des Europäischen Datenschutzbeauftragten – kritisiert, dass die Formulierungen der in Art. 11 aufgelisteten möglichen Derogationen von Art. 3 einen zu breiten Interpretationsspielraum böten.⁹⁰⁰ Zu beachten ist ferner, dass im Rahmenbeschluss keine Regelungen mehr zu unterschiedlichen Arten personenbezogener Daten vorgesehen sind, etwa was die Unterscheidung der Daten von Verdächtigen, Verurteilten oder von Opfern von Straftaten anbelangt bzw. was die jeweilige

⁸⁹⁶ Großbritannien argumentierte, dass der Rahmenbeschluss nicht mit dem Subsidiaritätsgrundsatz im Einklang stehe, da nur ein geringer Teil der innerstaatlichen Datenverarbeitung überhaupt eine grenzüberschreitende Dimension besitze. Vgl. insofern auch McGinley/Parkes (2007b: 15).

⁸⁹⁷ Noch am 9. März 2006 hatte auch der Juristische Dienst des Rates bekräftigt, dass der Rahmenbeschluss auch auf Datensammlung und Nutzung im innerstaatlichen Rahmen Anwendung finden sollte. Diese Auffassung – so das damalige Ratsdokument 8175/1/06 REV 1 vom 24. April 2006 – wurde von einer „Mehrheit“ der Mitgliedstaaten geteilt – auch im Hinblick auf die Notwendigkeit, gegenseitiges Vertrauen unter den Mitgliedstaaten zu schaffen. Die Präsidentschaft legte daher dem Art. 36 Ausschuss/Coreper/Rat nahe, der Auffassung der Kommission zuzustimmen. Noch zum Ende der finnischen Ratspräsidentschaft bestand eine große Mehrheit für einen breiten Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses, vgl. Pressemitteilung des Rates, Sitzung vom 4./5. Dezember 2006, 15801/06 (Presse 341).

Aus datenschutzrechtlicher Perspektive wird zudem mit Blick auf den Anwendungsbereich kritisiert, dass nachrichtendienstliche Aktivitäten laut Art. 1 Abs. 4 ebenfalls nicht unter den Rahmenbeschlusses fallen sollen. Vgl. McGinley/Parkes (2007b: 16).

⁸⁹⁸ Demnach dürfen personenbezogene Daten durch die zuständigen Behörden nur zu „festgelegten, eindeutigen und rechtmäßigen Zwecken“ erhoben und im Rahmen der jeweiligen behördlichen Aufgaben gesammelt und verarbeitet werden. Die Verarbeitung der Daten muss dabei „rechtmäßig sein und den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben werden, dafür erheblich sein und darf nicht darüber hinausgehen“.

⁸⁹⁹ Vgl. insofern auch die erste Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (ABl. C 47/33 vom 25.2.2006, Rdnr. 60). Mit diesen Formulierungen ist der Rahmenbeschluss im Vergleich zum Vorschlag der deutschen Präsidentschaft wieder deutlich konkreter geworden. Im deutschen Vorschlag war lediglich von den rechtmäßigen Zielsetzungen des Titels VI EUV als legitimem Zweck der Datenverarbeitung die Rede. Die generellen Zielsetzungen der polizeilichen und strafrechtlichen Kooperation als solche können jedoch in der Tat kaum als eine klare legitime und spezifische Zweckbindung angesehen werden. Vgl. dritte Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (ABl. C 139/1, vom 23.6.2007), Punkt 22. Auch hinsichtlich der in Art. 3 Abs. 1 niedergelegten Vorschriften über die Weiterverarbeitung von Daten zu einem anderen als dem ursprünglichen Verarbeitungszweck ist der Rahmenbeschluss im Vergleich zum Vorschlag der deutschen Präsidentschaft wieder spezifischer geworden, indem im Sinne einer Forderung des EDPS (vgl. erste Stellungnahme Rdnr. 64) das Kriterium der „Notwendigkeit“ der Weiterverarbeitung aufgenommen wurde (Art. 3 Abs. 2 c).

⁹⁰⁰ Vgl. Europäischer Datenschutzbeauftragter, dritte Stellungnahme (Anm. 899), Punkt 22 und 23. Besonders kritisiert wird hier der jetzige Art. 11 Abs. 1 d, wonach bei der Weitergabe von Daten an andere Staaten diese Daten auch für „jeden anderen Zweck“ weiterverarbeitet werden dürfen, solange der weitergebende Staat oder der Betroffene seine Zustimmung dafür gegeben haben. Diese Vorgabe ist nach Auffassung der Datenschutzbehörden mit dem Angemessenheitsgrundsatz der Datenschutzkonvention des Europarats nicht kompatibel.

Verlässlichkeit bestimmter Daten angeht.⁹⁰¹ Dies ist, wie die Datenschutzbehörden angemerkt haben, sowohl mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip als auch hinsichtlich einer effizienten Kooperation zwischen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden nicht unproblematisch.⁹⁰²

Hinsichtlich der lange umstrittenen Regelungen bezüglich der Weiterleitung von Daten an Drittstaaten oder internationale Organisationen sieht Artikel 13 nun vor, dass Daten, die ein Mitgliedstaat von einem anderen Mitgliedstaat erhalten hat, nur dann an Drittstaaten oder internationale Stellen weitergeleitet werden, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.⁹⁰³ Dazu zählt insbesondere, dass der Drittstaat bzw. die internationale Stelle, die die Daten empfangen, über ein „angemessenes“ Datenschutzniveau hinsichtlich der intendierten Datenverarbeitung verfügen müssen (Art. 13 Abs. 1 d).⁹⁰⁴ Während in dem im März 2007 neu eingebrachten Entwurf der deutschen Präsidentschaft keinerlei Definition mehr darüber enthalten war, was unter einem angemessenen Datenschutzniveau zu verstehen sei, wurde im endgültigen Rahmenbeschlusstext der Absatz zu den Angemessenheitskriterien des ursprünglichen Vorschlags der Kommission wieder aufgenommen (Art. 13 Abs. 4).⁹⁰⁵ Hervorzuheben ist auch, dass der Rahmenbeschluss mit Blick auf die Übermittlung von Daten an nicht-öffentliche Stellen im Gegensatz zum Entwurf der deutschen Präsidentschaft wieder eine explizite Regelung enthält wie sie ähnlich auch im Kommissionsvorschlag vorgesehen war.⁹⁰⁶ Unter anderem wird nun festgelegt, dass eine Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen nur dann erfolgen

⁹⁰¹ Vgl. im Unterschied dazu den ursprünglichen Vorschlag der Kommission Art. 4 Abs. 1 d sowie Art. 4 Abs. 3. Beibehalten hat der Rat jedoch die der Datenschutzkonvention des Europarats (Art. 6) entsprechende Vorschrift, dass „Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie [...] Daten über Gesundheit und Sexualeben“ nur dann verarbeitet werden dürfen, „wenn das innerstaatliche Recht hierfür einen geeigneten Schutz gewährleistet“. Vgl. Art. 6 Kommissionsvorschlag und Art. 6 Rahmenbeschluss.

⁹⁰² Vgl. insofern die Declaration adopted by the European Data Protection Authorities in Cyprus on 11 May 2007 (www.statewatch.org/news/2007/may/eu-dpa-declaration-may-cyprus.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009) sowie die dritte Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (Anm. 899).

⁹⁰³ Vor allem die USA hatten sich gegen eine restriktive Angemessenheitsklausel gewehrt.

⁹⁰⁴ Vgl. auch Erwägungsgrund 13: „Personenbezogene Daten, die von einem Mitgliedstaat an Drittstaaten oder internationale Stellen übermittelt werden, sollten grundsätzlich angemessen geschützt werden.“

⁹⁰⁵ Vgl. Art. 13 Abs. 4 des Rahmenbeschlusses und Art. 15 Abs. 2 des Kommissionsvorschlags. Während der Vorschlag der deutschen Präsidentschaft die Weiterleitung der Daten an Drittstaaten lediglich von der bloßen Zustimmung des ursprünglich übermittelten Staates abhängig gemacht hatte, ist auf Drängen einer Reihe von Delegationen (KOM, FR, ES, HU, AT, PT, IT, BE, CY) der Passus zur Notwendigkeit eines angemessenen Datenschutzniveaus wieder eingeführt worden. Damit basiert der Vorschlag wieder auf Art. 2 des Zusatzprotokolls von 2001 zur Datenschutzkonvention des Europarats. Zusätzlich wurde die Bedingung aufgenommen (Art. 13 Abs. 1 a), dass die Datenweiterleitung für die Verhütung, Ermittlung, Feststellung oder Verfolgung von Straftaten bzw. der Vollstreckung von Strafen „notwendig“ sein muss und auch die datenempfangende Behörde ausschließlich diesen Zwecken dienen muss. Vgl. auch Ratsdokument 7315/1/07 REV 1.

Allerdings fehlt das von der Kommission in Analogie zur EG-Datenschutzrichtlinie vorgeschlagene detaillierte Prüfungsverfahren durch gegenseitige Konsultation der Mitgliedstaaten sowie der Kommission in einem eigenständigen Ausschuss (vgl. Art. 15 Absatz 3 ff.). Nach dem Rahmenbeschluss obliegt es somit den einzelnen Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob ein Drittstaat über ein „angemessenes“ Datenschutzniveau verfügt. Damit gibt es auch keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sich gegenseitig darüber zu informieren, falls in einem Drittstaat kein angemessenes Datenschutzniveau herrscht. Vgl. auch McGinley/Parkes (2007b: 16).

⁹⁰⁶ Vgl. Art. 14 Rahmenbeschluss und Art. 14 Kommissionsvorschlag.

darf, wenn „überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Person nicht entgegenstehen“.⁹⁰⁷ Die Wiederaufnahme einer solchen Regelung entspricht einer wesentlichen Forderung des Europäischen Datenschutzbeauftragten.⁹⁰⁸

Die Art. 16 und 17 des Rahmenbeschlusses statuieren als weitere zentrale Datenschutzprinzipien die Rechte des Betroffenen auf Information und Auskunft über die verarbeiteten Daten.⁹⁰⁹ Im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag (Art. 20) ist der Artikel des Rahmenbeschlusses inhaltlich recht stark reduziert worden. Beispielsweise fehlen Vorgaben zur Art der Daten, zur Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen, zum Zweck der Datenverarbeitung oder zu den jeweiligen Empfängern der Datenübermittlung. Art. 16 Abs. 2 legt zudem fest, dass jeder Mitgliedstaat bei der Übermittlung von Daten an einen anderen Staat nach Maßgabe seines innerstaatlichen Rechts darum ersuchen kann, dass der Empfängerstaat den Betroffenen nicht informiert. In diesem Falle informiert der letztgenannte Mitgliedstaat die betroffene Person nicht ohne die vorherige Zustimmung des anderen Mitgliedstaates.⁹¹⁰ Diese restriktive Regelung zuungunsten des Betroffenen war im Kommissionsvorschlag nicht enthalten.

Hinsichtlich der in Art. 17 Abs. 2 geregelten Möglichkeiten, das Recht auf Auskunft des Betroffenen zu beschränken, folgt der Rahmenbeschluss weitgehend dem Kommissionsvorschlag.⁹¹¹ Aus datenschutzrechtlicher Perspektive ist hier kritisiert worden, dass ein zu breiter Interpretationsspielraum bezüglich einer möglichen Ablehnung von Anfragen des Betroffenen bestehe.⁹¹² Dabei ist allerdings auch zu beachten, dass der Text des Rahmenbeschlusses im Vergleich zum Vorschlag der deutschen Präsidentschaft wieder deutlich konkreter geworden ist – zugunsten des Betroffenen. So heißt es in Art. 17 Abs. 2 nun, dass der Zugang nur verweigert werden kann, sofern dies „unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person notwendig und verhältnismäßig ist“. Dies ist wiederum an verschiedene

⁹⁰⁷ Vgl. zu weiteren Bedingungen Art. 14 c.

⁹⁰⁸ Vgl. dritte Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten, Punkte 34-36.

⁹⁰⁹ Gemäß Art. 16 sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass „die betroffene Person im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht über die Erhebung oder die Verarbeitung personenbezogener Daten durch ihre zuständigen Behörden informiert wird“. Vgl. auch Erwägungsgrund 26: „Die Information der betroffenen Personen über die Verarbeitung ihrer Daten kann insbesondere bei besonders schwerwiegenden Eingriffen in ihre Rechte durch Maßnahmen der heimlichen Datenerhebung geboten sein, um diesen Personen die Möglichkeit eines effektiven Rechtsschutzes zu gewährleisten.“

⁹¹⁰ Von Seiten des EDPS wurde zudem kritisiert, dass gemäß Art. 17 Abs. 1 dem Betroffenen Auskunft nur auf dessen Anfrage hin – und nicht automatisch – gewährt werden soll. (Vgl. EDPS zweite Stellungnahme Punkt 24) abrufbar unter: www.statewatch.org/news/2006/nov/eu-dp-edps-2nd-opinion.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009.

⁹¹¹ Vgl. Art. 20 Abs. 2 des Kommissionsvorschlags. Hinzugefügt wurde im Rahmenbeschluss jedoch der recht allgemeine Punkt, dass Informationen verweigert werden können, wenn dies für den Schutz der „Sicherheit des Staates“ notwendig ist (Art. 17 Abs. 2 d). Im Vorschlag der deutschen Präsidentschaft war sogar noch unspezifischer nur von „nationalen Interessen“ als möglichem Ablehnungsgrund die Rede (Präsidentschaftsentwurf Art. 17 Abs. 2 b).

⁹¹² Vgl. McGinley/Parkes (2007b: 16). Der EDPS kritisierte zudem in seiner dritten Stellungnahme (Anm. 899): „Article 17 is incomplete, since access should include also the purposes for which data are processed, communication in an intelligible form, and knowledge of the logic involved in any automatic processing of data (at least in the case of automated decisions).“

Kriterien geknüpft, die ebenfalls konkreter gestaltet sind als dies noch im Vorschlag der deutschen Präsidentschaft der Fall war.⁹¹³ Konkretisiert wurde zudem das Recht des Betroffenen, sich im Falle einer Zugangsverweigerung entweder an die zuständige Kontrollstelle oder ein zuständiges Gericht zu wenden (Art. 17 Abs. 3).

Wesentlich für den Schutz des Betroffenen ist als weiteres datenschutzrechtliches Prinzip das Recht auf Berichtigung und Löschung von nicht zutreffenden Daten. Dieser Grundsatz ist in Art. 4, Art. 5, Art. 8, Art. 9 sowie in Art. 18 des Rahmenbeschlusses niedergelegt. Im Unterschied zum Kommissionsvorschlag sind die in Art. 8 des Rahmenbeschlusses statuierten Prüfungskriterien und -mechanismen hinsichtlich der Datenqualität jedoch weniger konkret ausgestaltet.⁹¹⁴ Zu betonen ist allerdings, dass Art. 8 Abs. 2 klar vorschreibt, dass im Falle einer Übermittlung von nicht zutreffenden Daten bzw. einer nicht rechtmäßigen Datenübermittlung dies dem Empfänger „unverzüglich mitzuteilen“ ist und die Daten entsprechend zu berichtigen, zu löschen oder zu sperren sind.⁹¹⁵

Art. 4 Abs. 2, Art. 5 sowie Art. 9 des Rahmenbeschlusses schreiben entsprechende Regelungen zur Einhaltung des Grundsatzes angemessener Speicherungsfristen vor, wie sie in ähnlicher Form auch im Kommissionsvorschlag enthalten waren.⁹¹⁶ Auch die vom Rahmenbeschluss getroffenen Regelungen zur Datensicherheit sowie zu den Punkten „Rechtsbehelfe“ und „Sanktionen“ entsprechen weitgehend dem Inhalt des ursprünglichen Kommissionsvorschlags und liegen auf einer Linie mit dem bisherigen europäischen Datenschutzrecht.⁹¹⁷

Hinsichtlich des elementaren Datenschutzprinzips der Datenschutzkontrolle sieht der Rahmenbeschluss gemäß Art. 25 Abs. 1 vor, dass die Mitgliedstaaten eine oder mehrere unabhängige Kontrollstellen errichten sollen, die die Anwendung des Rahmenbeschlusses in den Mitgliedstaaten zu überwachen haben. Diese Kontrollstelle(n) müssen gemäß Art. 25 Abs. 2 über effektive Untersuchungs-, Einwirkungs- und Klagerechte verfügen. Jede Person muss sich an eine Kontrollstelle wenden können (Art. 25 Abs. 3). Diese wesentlichen Regelungen entspre-

⁹¹³ Vgl. Art. 17 Abs. 2 a bis e.

⁹¹⁴ Vgl. Art. 9 des Kommissionsvorschlags. Allerdings ist der Rahmenbeschluss wiederum präziser als der Vorschlag der deutschen Präsidentschaft.

⁹¹⁵ Das Recht auf Löschung oder die Anonymisierung von Daten gilt zudem in all den Fällen, in denen Daten nicht länger für den ursprünglichen rechtmäßigen Zweck der Datensammlung oder -verarbeitung benötigt werden.

⁹¹⁶ Vgl. Art. 4 Abs. 1 e sowie Art. 7 des Kommissionsvorschlags. Dem Kommissionsvorschlag entspricht auch die im Rahmenbeschluss in Art. 10 getroffene Regelung zur Protokollierung und Dokumentierung. Der EDPS hat hier wiederholt kritisiert, dass die Protokollierung und Dokumentierung nicht nur für die Datenverarbeitung – und Übermittlung, sondern auch für jeden Zugriff gelten müsse. Vgl. bereits die erste Stellungnahme des EDPS, ABl. C 47/43, Rdnr. 133.

⁹¹⁷ Während Art. 22 detaillierte Vorkehrungen zur Gewährleistung der Datensicherheit trifft, legt Artikel 19 die Möglichkeit von Schadenersatz im Falle einer unrechtmäßigen Datenverarbeitung fest, und Art. 20 sieht vor, dass die betroffene Person das Recht hat, „im Falle der Verletzung der Rechte, die ihr nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften garantiert sind, bei Gericht Rechtsbehelfe einzulegen“. Art 24 verpflichtet die Mitgliedstaaten, „wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen“ für den Fall einer Verletzung der in dem Rahmenbeschluss vorgesehenen Bestimmungen festzulegen. Vgl. auch die erste Stellungnahme des EDPS, ABl. 47/43, Rdnr. 134, 135.

chen dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag. Verzichtet hat der Rat jedoch auf die Idee, dass die nationalen Kontrollstellen sowie die Kontrollinstanzen der Einrichtungen der EU im Bereich Polizei und Strafjustiz unter Einschluss des Europäischen Datenschutzbeauftragten durch Austausch sachdienlicher Informationen zusammenarbeiten sollten. Entsprechend sieht der Rahmenbeschluss auch keine eigenständige, mit Beratungs- und Monitoringbefugnissen ausgestattete Arbeitsgruppe zum Datenschutz mehr vor, die die Kommission in Analogie zur „Gruppe Art. 29“ der EG-Datenschutzrichtlinie vorgeschlagen hatte.⁹¹⁸ Ganz offensichtlich hat der Rat diesen Vorschlag mit Blick auf den besonderen, zwischenstaatlich geprägten Kompetenzbereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit abgelehnt.

Bedeutsam für weitere Entwicklungen im Bereich des Datenschutzes in der Dritten Säule und etwaige Anpassungen des Rahmenbeschlusses dürfte jedoch die Einfügung einer speziellen Evaluierungsklausel (Art. 27) in den Rahmenbeschluss sein. Diese versetzt die Kommission in die Lage, auf der Grundlage obligatorischer Berichte der Mitgliedstaaten eine eingehende Bewertung der Umsetzung des Rahmenbeschlusses vorzunehmen und dabei ihrem Bericht „gegebenenfalls geeignete Änderungsvorschläge für diesen Rahmenbeschluss“ beizufügen. Dabei besteht insbesondere die Möglichkeit, den Geltungsbereich des Rahmenbeschlusses auf innerstaatliche Datenverarbeitungsprozesse zu erweitern.⁹¹⁹ Diese Evaluierungsklausel war von Seiten des Europäischen Parlaments (Bericht Roue) nachdrücklich angeregt worden und wurde explizit auch von der Kommission unterstützt.⁹²⁰ Die Kommission hat bereits deutlich gemacht, dass sie von dieser Evaluierungsklausel ohne Einschränkung Gebrauch machen möchte.⁹²¹

4.3.8. Resümee und theoretische Bewertung

Wie sind die bisherigen Ausführungen vor dem theoretischen Hintergrund der vorliegenden Arbeit zu bewerten? Zunächst ist festzuhalten, dass der entscheidende antreibende Impuls für die Ausarbeitung des Rahmenbeschlusses in einer gesteigerten Sicherheits- und Performanzorientierung im Bereich der Dritten Säule bestand. Der Rahmenbeschlussentwurf ist nicht zuletzt das Resultat bzw. der Ausdruck einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung. So wurde nach dem externen Schock der Madrider Terroranschläge eine sicherheits- und performanz-

⁹¹⁸ Vgl. Art. 31 und 32 des Kommissionsvorschlags.

⁹¹⁹ Die Mitgliedstaaten sollen gemäß Art. 27 der Kommission bis zum 27. November 2013 berichten, „welche innerstaatlichen Maßnahmen sie getroffen haben, um die umfassende Beachtung des Rahmenbeschlusses insbesondere im Hinblick auf die Regelungen sicherzustellen, die bereits bei der Erhebung der Daten zu beachten sind“.

⁹²⁰ Vgl. auch die Ausführungen von Kommissar Franco Frattini in der EP-Debatte am 6. Juni 2007, abrufbar unter www.europarl.europa.eu/activities/plenary/pv.do?language=DE, letzter Zugriff 10.3.2009.

⁹²¹ Vgl. die Zusammenfassung der Positionen von Kommission und Rat zu den Änderungsanträgen in der legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. September 2008 (EP-Dokument SP(2008)6073), abrufbar über das Legislative Observatory (CNS/2005/0202) unter www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=CNS/2005/0202, letzter Zugriff 10.3.2009.

orientierte Legitimitätslücke konstatiert und daraufhin im Haager Programm mit dem Grundsatz der Verfügbarkeit ein neues Instrument vorgesehen, um den Informationsaustausch im Bereich Innere Sicherheit effizienter zu gestalten. Dies führte bei allen beteiligten Akteuren zu liberal-rechtsstaatlichen Argumentationsmustern, die auf ein hohes Maß an *Salienz* rekurrierten: Ein allgemeines Datenschutzregime wurde als zwingend erforderlich dargestellt, um die Entstehung einer liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätslücke durch die einseitige Institutionalisierung des Verfügbarkeitsgrundsatzes zu verhindern. Im Sinne der Sensibilisierungsthese war eine durchaus starke liberal-rechtsstaatliche Argumentationsweise und Rhetorik bei allen beteiligten Akteuren zu beobachten, die offenkundig einen erheblichen normativen Druck erzeugte. Weitere Kontextfaktoren, wie der externe Schock in Gestalt der Londoner Terroranschläge sowie die – auch in den Medien durchaus beachtete – Vorratsdatenspeicherungs- und Fluggastdatendebatte wirkten sich dynamisierend auf die Ausarbeitung eines Rahmenbeschlussvorschlags aus.

Neben dem normativen Druck durch die breit verwendeten Salienzargumente trugen zudem die bereits bestehenden, langfristigen liberal-rechtsstaatlichen Argumentationspfade im Bereich des Datenschutzes dazu bei, dass der Rahmenbeschlussvorschlag durchweg auf der Tagesordnung des Rates blieb. So konnte sich der Vorschlag zum einen auf ein erhebliches Maß an *externer Kohärenz* stützen, indem regelmäßig die Datenschutznormen des Europarats als maßgebliche normative Orientierungspunkte herangezogen wurden; zum anderen waren stets ausgeprägte Argumentationsstrukturen vorhanden, die die im Laufe der Zeit gesteigerte *interne Kohärenz* des Datenschutzes in der EU betonten und mit Verweis auf die klaren Vorgaben des Haager Programms, die Datenschutzrichtlinie der EG sowie die einschlägigen datenschutzrechtlichen Artikel der EU-Grundrechtecharta ein äquivalentes Datenschutzniveau auch in der Dritten Säule einforderten. Eine gewisse Verbreiterung des liberal-rechtsstaatlichen Argumentationspfades hatte sich zudem schon in den bereits existierenden Instrumenten der Dritten Säule abgezeichnet. Diese Argumentationspfade setzten sich mit Blick auf die Begründung und Rechtfertigung des Rahmenbeschlusses fort. Hinzu kommt, dass wichtige interne und externe Akteure wiederholt das potentielle Positivsummenverhältnis zwischen Datenschutz und effizienter Kooperation im Bereich Innere Sicherheit unterstrichen und damit nachdrücklich auf den *funktionalen* Mehrwert einer allgemeinen Datenschutzregelung hinwiesen.

An diesen argumentativen Einschränkungen musste sich der Rat bei seinen Verhandlungen um den Rahmenbeschluss orientieren. Um den über die verschiedenen Argumentationsstrukturen klar in den Vordergrund gerückten liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard nicht zu verletzen und damit die eigene Glaubwürdigkeit aufs Spiel zu setzen, wurden von Seiten des Rates immer wieder entsprechende handlungsbeschränkende Selbstverpflichtungen formuliert, den Rahmenbeschluss konkret voran bringen zu müssen. Auch übernahm der Rat die

wesentlichen normativen und funktionalen Argumente zur Begründung eines gemeinsamen Datenschutzstandards im Bereich der Dritten Säule. Ob diese Selbstverpflichtungen dabei rein konsequentialistischer Natur waren, um nicht als undemokratisch gebrandmarkt zu werden, oder doch einer Logik der Angemessenheit entsprungen, ist nicht eindeutig zu beurteilen und auch nicht von entscheidender Bedeutung, denn die handlungsbeschränkenden Effekte solcher Selbstbekenntnisse sind unabhängig von „wahren“ Motivationen. Je länger sich die Verhandlungen im Rat hinzogen und je klarer wurde, dass es zu einer gewissen Verwässerung der Substanz der ursprünglich angestrebten Regelung kommen würde, desto stärker wurde der normative Druck auf den Rat von Seiten der diversen internen und externen Akteure. Ohne den erheblichen normativen und zum Teil auch funktionalen Druck, wären die Bemühungen um einen Rahmenbeschluss vermutlich – wie in früheren Jahren – gescheitert.

Betrachtet man jedoch die diversen inhaltlichen Abstriche beim Rahmenbeschluss im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag, so wird eine gewisse Diskrepanz zwischen der bei allen Akteuren zu beobachtenden liberal-rechtsstaatlichen Rhetorik bzw. den damit generierten hohen Erwartungen einerseits und dem tatsächlichen Verhandlungsergebnis andererseits deutlich. Ganz offensichtlich ist es vor allem aufgrund des (bislang herrschenden) Einstimmigkeitszwangs im Rat kaum möglich, ein Verhandlungsergebnis zu erzielen, das den zuvor konstruierten Erwartungen wirklich gerecht wird. So sprach sich zwar eine Mehrheit der Mitgliedstaaten durchweg für einen Rahmenbeschluss sogar mit breitem Anwendungsbereich aus, doch eine blockierende Minderheit verhinderte, dass dieses Ziel realisiert werden konnte. Man kann daher durchaus von einer gewissen, strukturell bedingten *capability-expectations gap* mit Blick auf eine erwartungskonforme Institutionalisierung der liberal-rechtsstaatlichen Norm des Datenschutzes im Bereich der Dritten Säule sprechen.

Diese strukturelle *capability-expectations gap* zeigt sich nicht zuletzt daran, dass – abgesehen von dem jetzigen Rahmenbeschluss – alle bisherigen, seit 1998 unternommenen Bemühungen um ein allgemeines Datenschutzregime in diesem Bereich im Sande verlaufen sind. Aus theoretischer Perspektive ist es daher besonders interessant zu sehen, dass es beim jetzigen Rahmenbeschluss zu einer politischen Einigung kam. Nur durch die klare liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung im Kontext einer deutlich gesteigerten Sicherheits- und Performanzorientierung sowie die langfristig etablierten Argumentationsstrukturen zum Ziel einer allgemeinen Datenschutzregelung ist es zu erklären, dass der Rat sich – trotz des Einstimmigkeitszwangs – nun erstmals in dieser Frage auf einen Kompromiss einigen konnte.

Trotz der nicht unerheblichen Substanzverluste des Rahmenbeschlusses im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag ist eine einseitig negative Bewertung jedoch insgesamt nicht angemessen. Auch wenn sich Datenschützer sicherlich in vielen Punkten ein substantielleres Ergebnis im Sinne des ursprünglichen Vorschlags der Kommission gewünscht

hätten, sind in dem Rahmenbeschluss doch alle zentralen Datenschutzprinzipien – vom Zweckbindungsgrundsatz bis hin zum Prinzip der unabhängigen Datenschutzkontrolle – berücksichtigt und erstmals auf europäischer Ebene für den Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit in einer gemeinsamen, horizontalen Regelung zusammengefasst worden. Angesichts der Tatsache, dass bislang keinerlei gemeinsame Datenschutzplattform in diesem Bereich existierte, sondern nur kasuistisch anmutende Einzelregelungen in den jeweiligen Instrumenten der Dritten Säule, ist die Einigung auf einen Rahmenbeschluss daher aus liberal-rechtstaatlicher Perspektive bereits als eine durchaus wichtige Leistung einzuschätzen. Durch diesen Schritt erhält die Kooperation im Bereich Innere Sicherheit über die bislang existierenden und auch weiter geltenden datenschutzrechtlichen Einzelvorschriften hinaus insgesamt eine breitere liberal-rechtsstaatliche Fundierung als bisher, betrachtet man etwa die Tatsache, dass mit dem Rahmenbeschluss ein grundsätzliches Auskunftsrecht der Bürger zur Datenverarbeitung im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen vorgeschrieben wird ebenso wie die Festlegung eines Rechts auf Schadenersatz und wirksamen Rechtsbehelf. Auch die obligatorische Einrichtung entsprechender nationaler unabhängiger Kontrollstellen in jedem Mitgliedstaat ist angesichts der vollkommen unterschiedlichen nationalen Regelungen zum Datenschutz eine nicht unwesentliche Errungenschaft im Vergleich zu der vorherigen Situation. Die Mitgliedstaaten haben mit diesem Schritt trotz aller inhaltlichen Substanzverluste während der mühsamen Verhandlungen bekräftigt, dass eine gemeinsame Datenschutzregelung im Rahmen der der Dritten Säule mit Blick auf den Schutz der Rechte des einzelnen Bürgers prinzipiell unabdingbar ist; damit ist der bisherige Argumentationspfad erheblich gestärkt worden, was mögliche künftige Entwicklungen in diesem Bereich entsprechend vorprägen dürfte. Der Europäische Datenschutzbeauftragte Peter Hustinx hat in diesem Sinne bereits betont, dass weitere Verbesserungen beim Datenschutz im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auch künftig nötig sind:

I welcome the adoption of the Framework Decision as an important first step forward in a field where common standards for data protection are very much needed. Unfortunately, the level of data protection achieved in the final text is not fully satisfactory. In particular, I regret that the Framework Decision only covers police and judicial data exchanged between Member States, EU authorities and systems, and does not include domestic data. Further steps are therefore needed - either or not under the Lisbon Treaty - to increase the level of protection provided by the new instrument.⁹²²

In dem Bericht der Hocharangigen Beratenden Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik, der neben dem Bericht der Zukunftsgruppe zur Europäischen Innenpolitik die Grundlage für die Ausarbeitung eines neuen strategischen Fünfjahresprogramms für den RFSR bildet,

⁹²² Europäischer Datenschutzbeauftragter, Pressemitteilung vom 28. November 2008, abrufbar unter www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Press/2008/EDPS-2008-11_DPFEN.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009.

wird ebenfalls angedeutet, dass datenschutzrechtliche Regelungen im Rahmen des Bereichs Innere Sicherheit künftig fortentwickelt und gegebenenfalls optimiert werden müssen:

The effort to align national legislations and practices can and should be continued in order to progressively improve their compatibility while adapting them to current realities. This can be done without hindering the performance of law enforcement authorities in the framework of legitimate duties. [...] Ensuring the security of citizens living in the European Union while guaranteeing them a high level of protection of private life is, without a doubt, one of the major challenges that the JHA Council must face in implementing the Lisbon Treaty. In this regard, it is urgent that this major issue be the object of a collective, thorough and methodical reflection in close cooperation with the European Commission and the European Parliament with the aim of establishing an inventory of the measures to undertake in establishing progressively appropriate European legislation, including cooperation with third countries. The right to privacy, including the specific field of data protection, should not be erased by the necessities of law enforcement. [...] The true challenge is to prevent and combat crimes within the context of a democratic society.⁹²³

Es bleibt abzuwarten, inwiefern vor allem die Kommission die ihr gegebenen Möglichkeiten einer Anpassung und Fortentwicklung des Rahmenbeschlusses auf der Grundlage der Evaluierungsklausel in einer längerfristigen Perspektive nutzen wird.

⁹²³ Bericht der Hochrangigen Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik, S. 19 (vgl. oben Anm. 639). Zu betonen ist in diesem Zusammenhang auch, dass im Bericht der parallel eingesetzten Zukunftsgruppe zur Europäischen *Innenpolitik* (vgl. oben Anm. 639) ebenfalls nochmals unterstrichen wird, dass die Gewährleistung „eines optimalen Datenflusses“ innerhalb der europäischen Datennetzwerke prinzipiell durch ein „solides Datenschutzregime“ begleitet werden muss (Punkt 142 und 153 des Berichts), um dem als generellem Ziel proklamierten „Gleichgewicht zwischen Mobilität, Sicherheit und Privatheit“ künftig gerecht zu werden. Der Bericht der Zukunftsgruppe thematisiert diese Notwendigkeit in direktem Zusammenhang mit der Frage des Verfügbarkeitsgrundsatzes und der in diesem Kontext anvisierten „Strategie des Managements strafverfolgungsrelevanter Informationen (EU IMS)“. Vgl. dazu eingehend die Punkte 140-154 des Berichts der Zukunftsgruppe zur Europäischen Innenpolitik. Wörtlich heißt es in Punkt 153 des Berichts: „Neben dem Rahmenbeschluss zum Datenschutz sollten weitere besondere Bestimmungen erarbeitet werden. Mit der Einführung neuer Maßnahmen könnte es notwendig sein, zusätzliche Standards für die Verarbeitung von Informationen für eine mögliche europäische Zusammenarbeit zu entwickeln. Bemühungen zur Angleichung der nationalen Praxis und Rechtsvorschriften können und sollten ebenfalls fortgesetzt werden, um die Kompatibilität dieser Rechtsvorschriften und Verfahren schrittweise zu verbessern und sie an die aktuellen Erfordernisse der Strafverfolgung anzupassen.“

4.4. Fallstudie II: Europäischer Haftbefehl und Verfahrensrechte

4.4.1. Ein „echter europäischer Rechtsraum“ – das Spannungsfeld von Sicherheits- und Performanzorientierung und liberal-rechtsstaatlichem Leitbild

Wie in Kap. 4.1.2.4. und Kap. 4.1.3.3. skizziert, wurde mit dem Tampere-Programm von 1999 für den Bereich Inneres und Justiz ein Paradigmenwechsel besiegelt: Um das ausdrücklich formulierte Ziel eines „echten europäischen Rechtsraums“ zu realisieren, sprach sich der Europäische Rat dafür aus, dass das aus dem Binnenmarkt stammende Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zum „Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen innerhalb der Union werden sollte“.⁹²⁴ Der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl vom 13. Juni 2002 ist die erste Maßnahme der EU im Bereich der strafjustiziellen Kooperation, die ausdrücklich auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basiert.⁹²⁵ Das Instrument dient eindeutig der Steigerung der Effizienz im EU-Politikfeld Innere Sicherheit, indem es letztlich einen gemeinsamen europäischen *Rechtsraum für Auslieferungen* schafft und damit das traditionelle zwischenstaatliche Auslieferungsverfahren revolutioniert.⁹²⁶ Diese sicherheits- und performanzorientierte Dimension ist jedoch nicht der einzige Aspekt, der sich mit der Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung zur Schaffung eines europäischen Rechtsraums verbindet. Vielmehr wurde schon in den Ausführungen in Kap. 4.1. und Kap. 4.2. zur langfristigen Leitbildentwicklung deutlich, dass insbesondere in der Post-Amsterdam-Phase in Gestalt des Wiener Aktionsplans, den Schlussfolgerungen von Tampere oder der Grundrechtecharta durchaus eine klare liberal-rechtsstaatliche Dimension für den Bereich Innere Sicherheit konzipiert wurde, die mit Blick auf den Gedanken eines gemeinsamen Rechtsraums auch den Aspekt von gleichwertigen *Verfahrensrechten* mit einschließt. Dies gilt es im Folgenden zu konkretisieren.

Ähnlich wie das Grundrecht auf Datenschutz ist auch der insbesondere aus dem angelsächsischen Rechtskreis entlehnte Grundsatz eines gerechten Strafverfahrens (*fair trial*) eine ganz zentrale liberal-rechtsstaatliche Norm, die insbesondere auf eine rechtlich abgesicherte Waffengleichheit zwischen Anklägern und Verteidigung abzielt. Sobald der Staat seine legitime repressive Funktion im Bereich des Strafrechts durch Strafverfolgungs- und Anklagebehörden wahrnimmt, muss zur selben Zeit ein angemessener Schutz des verdächtigten oder angeklagten Bürgers vor möglichen Grundrechtsverletzungen gewährleistet sein. In dem 2004 von der Kommission vorgelegten Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über bestimmte Rechte von

⁹²⁴ Schlussfolgerungen von Tampere, Meilenstein 33.

⁹²⁵ Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JHA), ABl. L 190 vom 18. Juli 2002, Erwägungsgrund 6.

⁹²⁶ Vgl. unten Kap. 4.4.2.

Verdächtigen und Angeklagten im Strafprozess innerhalb der Union soll diesem Grundsatz Rechnung getragen werden.⁹²⁷

Vor dem theoretischen Hintergrund dieser Arbeit wird in den nächsten Kapiteln der Zusammenhang zwischen Sicherheits- und Performanzorientierung einerseits und der Ausprägung liberal-rechtsstaatlicher Leitvorstellungen im Bereich der Verfahrensrechte auf Ebene der Union analysiert. Kap. 4.4.3. setzt sich dabei mit dem Europäischen Haftbefehl und dem Aspekt einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung angesichts einer gesteigerten Sicherheits- und Performanzorientierung auseinander. Hier geht es auch um die Frage, welche Leitbilder dem Europäischen Haftbefehl selbst zugrunde liegen und inwiefern sich in diesem neuen Instrument neben einer sicherheits- und performanzorientierten Dimension auch Elemente eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes widerspiegeln (Kap. 4.4.3.2.). Der im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl intensivierte Grundrehtediskurs, in dem auch die rechtlichen Argumentationen nationaler Verfassungsgerichte sowie des EuGH (Kap. 4.4.3.3.) eine wichtige Rolle spielen, steht schließlich in direktem Zusammenhang mit den Bemühungen um die Institutionalisierung von verfahrensrechtlichen Mindeststandards in der Union.

Die Verhandlungen um den Rahmenbeschluss zu bestimmten Rechten von Verdächtigen und Angeklagten im Strafprozess und die Frage, inwiefern hier von einer liberal-rechtsstaatlichen *capability-expectations gap* die Rede sein kann, sind Gegenstand des Kapitels 4.4.5. Basierend auf dieser Analyse wird abschließend diskutiert, welche Prognosen sich für die weitere Entwicklung einer liberal-rechtsstaatlichen Dimension im Hinblick auf die Zielperspektive eines „echten europäischen Rechtsraums“ formulieren lassen (Kap. 4.4.8.).

4.4.2. Zum Hintergrund: Effizienzsteigerung der Auslieferungspraxis und liberal-rechtsstaatliche Fundierung

Das traditionelle Auslieferungsrecht, wie es für die europäischen Staaten zunächst maßgeblich in der Europarats-Konvention von 1957 festgelegt worden ist, basiert auf dem Paradigma der rein *zwischenstaatlichen* Kooperation souveräner Nationalstaaten. Zwar besteht nach dem Übereinkommen von 1957 eine allgemeine Verpflichtung zur Auslieferung, doch können die Vertragsparteien die Auslieferung grundsätzlich etwa für eigene Staatsangehörige (Art. 6) oder für Personen, die einer nach dem Recht des ersuchten Staates einer „politischen strafbaren Handlung“ (Art. 3) beschuldigt werden, verweigern.⁹²⁸ Gleichzeitig sieht das Europaratsübereinkommen die strikte Bedingung der *beiderseitigen Strafbarkeit* vor, nach der bei einem Auslieferungsersuchen die in Frage stehende Tat sowohl in dem Antragstellerstaat als auch in dem ausliefernden Staat in äquivalenter Weise strafbar sein muss (Art. 2 Abs. 3). Die Mög-

⁹²⁷ KOM(2004) 328 endg., vom 28.4.2004.

⁹²⁸ Europäisches Auslieferungsübereinkommen vom 13.12.1957 (SEV 024). Sämtliche Konventionen sind über die Seite des Europarats www.coe.int abrufbar.

lichkeiten der Nationalstaaten, Auslieferungersuchen anderer Staaten abzulehnen, sind nach diesem klassischen Ansatz somit sehr umfangreich. Insgesamt ist dieses traditionelle Auslieferungssystem seiner Definition nach ein „politisches und zwischenstaatliches Verfahren“⁹²⁹, da die Ablehnung von Auslieferungersuchen voll und ganz im Ermessensspielraum der jeweiligen nationalen Regierungsstellen liegt, die letztlich über die Auslieferung entscheiden. Bereits die Mitte der 70er Jahre vom damaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard D’Estaing formulierte Leitperspektive eines „espace judiciaire“ (vgl. oben Kap. 4.1.2.1.) zielte auf eine Effizienzsteigerung dieser schwerfälligen zwischenstaatlichen Auslieferungspraxis ab.⁹³⁰ Vor allem aber trug die allgemeine Entwicklung wachsender ökonomischer Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten der EG dazu bei, dass Fortschritte auf dem Weg zu einem gemeinsamen europäischen Rechtsraum für Auslieferungen gemacht wurden. Die seit Mitte der 80er Jahre im Kontext des Binnenmarktprogramms konsequent verfolgte Leitidee der Personenfreizügigkeit (vgl. oben Kap. 4.1.2.1.) in einem „Raum ohne Binnengrenzen“ ist der Ausgangspunkt für die schrittweise Erosion des traditionellen politisch-zwischenstaatlichen Konzepts der Auslieferungspraxis.⁹³¹

Insbesondere seit Anfang der 1990er Jahre kam es zu verstärkten Bemühungen, die bisherige Auslieferungspraxis zwischen den Mitgliedstaaten zu effektivieren und zu vereinfachen. Schon das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) brachte einige Vereinfachungen bei der Auslieferung. 1995 wurde daraufhin in Ergänzung des Europaratsübereinkommens von 1957 ein eigenes Übereinkommen über ein vereinfachtes Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet, mit dem Ziel, das bisherige Auslieferungsverfahren bei Zustimmung des Betroffenen zur Überstellung an einen anderen Mitgliedstaat deutlich zu beschleunigen.⁹³² Das EU-Übereinkommen vom 27. September 1996 ging noch einen Schritt weiter, indem hier bereits eine Abkehr von einigen der zentralen Grundsätze des Europaratsübereinkommens von 1957 zu verzeichnen war: Der Grundsatz, eine Auslieferung im Falle so genannter „politischer strafbarer Handlungen“ verweigern zu können, wurde abgeschafft, ebenso wie der Grundsatz, eigene Staatsbürger nicht ausliefern zu müssen. Weg-

⁹²⁹ Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, KOM(2001) 522 endg., vom 19.9.2001. S.2. Vgl. auch Plachta/van Ballegooij (2005: 25).

⁹³⁰ Wenn sich auch Giscard’s ambitionierte Vorstellungen nicht sofort vollständig realisieren ließen, so gingen von ihnen doch gewisse Impulse aus. Bedeutung hat in diesem Zusammenhang etwa die Dubliner-Verpflichtung der EG-Mitgliedstaaten von 1979, die 1977 unterzeichnete Europaratskonvention „on the Suppression of Terrorism“ strikt einzuhalten, mit der die Auslieferung von des Terrorismus beschuldigten Personen erleichtert werden sollte. Auf Giscard’s Vorschlag folgte 1982 ein weiterer Vorschlag von Mitterand, der neben einem neuen Auslieferungsübereinkommen sogar einen Europäischen Strafgerichtshof vorsah. Vgl. dazu Plachta/van Ballegooij (2005: 17f.) – eine Idee, die damals allerdings keinerlei Aussicht auf Erfolg hatte. Interessant ist, dass im Rahmen des Konvents, die Idee eines Europäischen Strafgerichtshofs im Zusammenhang mit einer Europäischen Staatsanwaltschaft vereinzelt wieder aufgegriffen wurde.

⁹³¹ Das Problem transnationaler Kriminalität in einem Raum ohne Binnengrenzen wurde zunehmend als konkrete grenzüberschreitende Herausforderung identifiziert, der die bisherigen schwerfälligen und langwierigen Mechanismen der Auslieferung nicht mehr gerecht werden konnten. Vgl. insofern Plachta/van Ballegooij (2005: 18).

⁹³² ABl. C 78/1 vom 10. März 1995.

weisend war zudem die teilweise Abschwächung des bislang strikt befolgten Grundsatzes der beiderseitigen Strafbarkeit.⁹³³ Diesen Entwicklungstendenzen entsprechend wurde mit der in Amsterdam geschaffenen Zielperspektive eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ schließlich eine neue eigene Handlungsgrundlage in Gestalt von Art. 31 b EUV zur möglichen Vereinfachung von Auslieferungsverfahren in den Vertrag aufgenommen.⁹³⁴

Dem durchaus erkennbaren Wunsch nach einer echten Effizienzsteigerung im Bereich der Auslieferung steht allerdings der Umstand entgegen, dass die neuen Übereinkommen den Mitgliedstaaten nach wie vor vielfältige Ausnahmemöglichkeiten einräumten, um eine Auslieferung abzulehnen.⁹³⁵ Da der Ratifizierungsprozess zudem nur äußerst unbefriedigend verlief, blieb es in der Praxis letztlich bei einem schwerfälligen, häufig von langwierigen politischen Verhandlungen gekennzeichneten System der Auslieferung.⁹³⁶ Erst mit dem 2002 beschlossenen Europäischen Haftbefehl sollte – wie unten deutlich wird – dieses System grundlegend verändert werden.

Was die Frage einer liberal-rechtsstaatlichen Dimension angesichts dieser Bemühungen um eine Effizienzsteigerung der Auslieferungspraxis anbetrifft, so ist bereits in der Leitbildanalyse in Kap. 4.1.3. herausgearbeitet worden, dass das liberal-rechtsstaatliche Wertefundament der Europäischen Union und die sich daraus ergebende Einhaltung von „rechtsstaatlichen Garantien“ explizit als Voraussetzung für eine engere strafjustizielle Zusammenarbeit wahrgenommen worden war.⁹³⁷ Dieser Gedanke eines gemeinsamen liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos als grundsätzlicher Vertrauensbasis spiegelt sich prinzipiell auch in den einzelnen Übereinkommen wider. So ist etwa zu beobachten, dass in der Präambel des EU-Übereinkommens von 1996 explizit das gegenseitige „Vertrauen“ in die jeweiligen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten und deren Fähigkeit, ein „fairer Verfahren“ zu gewährleisten, bekräftigt wurde.⁹³⁸

⁹³³ Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. C 313, vom 23.10.1996, S. 12-23. Nach wie vor wurden den Mitgliedstaaten in diesem Übereinkommen jedoch zahlreiche Möglichkeiten zugestanden, Auslieferungen zu verweigern. Vgl. eingehend Plachta/van Ballegooij (2005: 22 f.).

⁹³⁴ Eine Vertragsgrundlage zur Schaffung von Mindeststandards im Bereich der Verfahrensrechte wurde damals hingegen noch nicht verankert.

⁹³⁵ Dies wurde auch vom Europäischen Parlament scharf kritisiert. Vgl. dazu die Entschließung des EP (C4-0640/96), in der zudem eine Harmonisierung des Strafrechts angemahnt wird (ABl. C 304 vom 6.10.1997). Siehe auch Plachta/van Ballegooij (2005: 25).

⁹³⁶ Auslieferungsverfahren konnten dabei durchaus mehrere Jahre dauern. Interview Kommission, 29. Mai 2008. Vgl. auch Nilsson (2005: 32).

⁹³⁷ Vgl. auch Wagner (2003: 701 ff.).

⁹³⁸ Im vorangehenden Erwägungsgrund heißt es: „In Anbetracht der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten ein gemeinsames Interesse daran haben sicherzustellen, dass die Auslieferungsverfahren effizient und rasch durchgeführt werden, soweit ihre Regierungssysteme auf demokratischen Prinzipien basieren und soweit sie die Verpflichtungen einhalten, die in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten niedergelegt sind [...]“.

Nachdem im Vertrag von Amsterdam die Schaffung eines europäischen Rechtsraums als wesentlicher Bestandteil des neuen Integrationsziels eines „Raums der Freiheit der Sicherheit und des Rechts“ auf primärrechtlicher Ebene festgelegt wurde, existiert zudem seit 1998 (Mitteilung der Kommission und Wiener Aktionsplan) ein eigenständiger argumentativer Pfad, der die Bedeutung der Verfahrensrechte und ihrer verbindlichen Institutionalisierung in der Union eigens hervorhebt. Entscheidend für die Erosion des traditionellen Auslieferungsrechts wie für die Schaffung einer eigenständigen, positiven liberal-rechtsstaatlichen Dimension ist dabei der Paradigmenwechsel von Tampere gewesen, das (Binnenmarkt)-Prinzip der gegenseitigen Anerkennung auch auf den Bereich des Strafrechts anzuwenden und damit letztlich auch den Europäischen Haftbefehl zu ermöglichen. Die Idee der gegenseitigen Anerkennung impliziert in diesem Zusammenhang, dass das bisherige Supremat nationaler Souveränität im Hinblick auf die Anwendung des Strafrechts aufgeweicht wird. Durch das Prinzip sind die Mitgliedstaaten letztlich gehalten, auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens die Anwendung von Strafrechtssystemen anderer Staaten innerhalb ihres eigenen Territoriums zu akzeptieren. Dabei ist seit Tampere vor allem von Bedeutung, dass in der Beziehung zwischen dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und der Dimension des Grundrechtsschutzes ausdrücklich ein Positivsummenverhältnis gesehen wird, nachdem sich beide Elemente gegenseitig verstärken sollen (vgl. oben Kap. 4.1.3.3.). Das Maßnahmenprogramm, das vom Rat und der Kommission im November 2000 vorgelegt wurde, bekräftigt und konkretisiert diese Argumentation im Sinne eines Positivsummenverhältnisses.⁹³⁹ So wird in dem Dokument zunächst der potentielle positive Effekt des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung auf die Rechte der Bürger hervorgehoben (etwa was den *ne bis in idem* Grundsatz als wesentliche rechtsstaatliche Norm anbelangt, siehe dazu unten) und dabei weiterhin auf das liberal-rechtsstaatliche Gemeinschaftsethos der Europäischen Union als Basis des gegenseitigen Vertrauens unter den Mitgliedstaaten verwiesen:

Die gegenseitige Anerkennung soll es ermöglichen, nicht nur die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch den Schutz der Persönlichkeitsrechte zu verstärken. Sie kann bessere Voraussetzungen für die soziale Wiedereingliederung von Straftätern schaffen. Sie ist ferner ein Faktor der Rechtssicherheit innerhalb der Union, insofern sie gewährleistet, dass eine in einem Staat ergangene gerichtliche Entscheidung in einem anderen Mitgliedstaat nicht wieder in Frage gestellt wird. Die Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen setzt gegenseitiges Vertrauen der Mitgliedstaaten in ihre jeweilige Strafgerichtsbarkeit voraus. Dieses Vertrauen beruht insbesondere auf dem gemeinsamen Sockel von Überzeugungen, der durch ihr Eintreten für die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie des Rechtsstaates gebildet wird.⁹⁴⁰

⁹³⁹ Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen (2001/C 12/02), ABl. C 12/10 vom 15. Januar 2001.

⁹⁴⁰ Zum *ne bis in idem* Grundsatz heißt es außerdem bei den angestrebten Maßnahmen: „1.1. Verbot der doppelten Strafverfolgung Ziel: Stärkung der Rechtssicherheit in der Union, indem gewährleistet wird, dass eine in einem Mitgliedstaat ergangene rechtskräftige Verurteilung in einer Strafsache nicht in einem anderen Mitgliedstaat wieder in Frage gestellt wird. Die in einem Mitgliedstaat erfolgte Verurteilung muss als Hinderungsgrund dafür gelten, dass die schon untersuchte Tat oder Verhaltensweise in einem anderen Mitgliedstaat erneut verfolgt

Sodann identifiziert das Maßnahmenprogramm die Festlegung von „Mechanismen für den Schutz der Rechte von Dritten, Opfern und verdächtigten Personen“ als einen der wesentlichen „Parameter, die für die Effizienz des Verfahrens [der gegenseitigen Anerkennung, DST] ausschlaggebend sind“. In einer dem Maßnahmenprogramm vorangehenden Mitteilung der Kommission zur „gegenseitigen Anerkennung von Endentscheidungen in Strafsachen“ vom 26. Juli 2000⁹⁴¹ war dieser Punkt mit Verweis auf die Vorgaben des Tampere Programms noch etwas konkreter gefasst worden. So habe der Europäische Rat von Tampere anerkannt, dass

die gegenseitige Anerkennung die Rechtsangleichung nicht vollständig ersetzen kann, beide jedoch Hand in Hand gehen. Daher müssen zuerst jene Bereiche bestimmt werden, in denen solche gemeinsamen Mindeststandards erforderlich sind, um das nötige Vertrauen für eine gegenseitige Anerkennung herzustellen, und in einem zweiten Schritt die Mindeststandards selbst festgelegt werden. In folgenden Bereichen könnten gemeinsame Mindeststandards für notwendig erachtet werden:

- Schutz des Angeklagten während des Verfahrens hinsichtlich der Verteidigungsrechte wie: Zugang zu rechtlicher Beratung und Vertretung, Beiziehung eines Dolmetschers und Übersetzers in Fällen, in denen der Angeklagte die Verfahrenssprache nicht ausreichend beherrscht, Zugang zu den Gerichten (bei Verwaltungsverfahren zu Rechtsmittelinstanzen).
- Schutz des Opfers der Straftat hinsichtlich der Möglichkeit, im Strafverfahren gehört zu werden und Beweise zu erbringen usw. [...].

Insgesamt müsse gewährleistet werden, dass „die Behandlung verdächtiger Personen und die Wahrung der Verteidigungsrechte durch die Anwendung dieses Grundsatzes nicht nur nicht beeinträchtigt, sondern sogar *verbessert* werden [Hervorhebung DST]“. ⁹⁴² Dieses Argument eines prinzipiellen Positivsummenverhältnisses stellt seither einen wesentlichen Referenzpunkt für Forderungen nach einer Institutionalisierung gemeinsamer Mindestnormen im Bereich der Verfahrensrechte dar (siehe unten insbesondere Kap. 4.4.5.3.).

Mit Blick auf die Frage der Verfahrensrechte und der Konkretisierung des diesbezüglichen Argumentationspfades ist schließlich zu betonen, dass seit der Proklamation der Grundrechtecharta der Union maßgebliche normative Orientierungskraft und Selbstbeschränkungseffekte von den darin enthaltenden Artikeln zu den justiziellen Rechten ausgehen (interne Kohärenz), welche wiederum stark auf den entsprechenden Bestimmungen der EMRK fußen (externe Kohärenz).

wird. Dieses Ziel wurde teilweise in den Artikeln 54 bis 57 des Schengener Durchführungsübereinkommens erreicht.“

⁹⁴¹ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Gegenseitige Anerkennung von Endentscheidungen in Strafsachen“, KOM (2000) 495 endg., 26. Juli 2000.

⁹⁴² An dieser Stelle nimmt auch die Kommission Bezug auf die externen Normen des Europarats (jedoch weitergehend als im Aktionsplan): „Basis für Überlegungen in dieser Hinsicht ist nach wie vor die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950, insbesondere die Artikel 5, 6 und 7. Einige besondere Aspekte des Verfahrensrechts könnten jedoch noch genauer festgelegt werden, etwa die Bedingungen für rechtlichen Beistand und die Beiziehung eines Dolmetschers. Dasselbe gilt für besondere Verfahrensarten wie verkürzte Verfahren für Täter, die auf frischer Tat ertrappt wurden oder Verfahren in Abwesenheit.“

Art. 47 der Grundrechtecharta statuiert das „Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“. Der Grundsatz des gerechten Verfahrens wird dabei in Abs. 2 des Artikels festgelegt, indem in direkter Anlehnung an Art. 6 Abs. 1 EMRK jeder Person das Recht zugebilligt wird, „dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen“.⁹⁴³ Die in Art. 47 Abs. 2 thematisierten Verteidigungsrechte werden zudem in Art. 48 Abs. 2 nochmals in allgemeiner Form aufgegriffen: „Jeder angeklagten Person wird die Achtung der Verteidigungsrechte gewährleistet.“⁹⁴⁴

Mit der Unschuldsvermutung legt Art. 48 der Grundrechtecharta in Abs. 1 zudem eine weitere zentrale Verfahrensgarantie fest. Auch hier bildet das Vorbild für den Artikel der Grundrechtecharta in beinahe wörtlicher Analogie der entsprechende Artikel der EMRK (Art. 6 Abs. 2), nach der jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig zu gelten hat.

Schließlich werden in Art. 49 der Grundrechtecharta die essentiellen rechtsstaatlichen Grundsätze der Gesetzmäßigkeit (*nulla poena sine lege*)⁹⁴⁵ und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen⁹⁴⁶ sowie in Art. 50 der Charta das *ne bis in idem* Prinzip

⁹⁴³ Art. 47 Abs. 1 räumt jeder Person, „deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind“, das Recht ein, „nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen“. Art. 47 Abs. 3 schreibt vor, dass Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, erforderlichenfalls Prozesskostenhilfe bewilligt wird, „um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten“.

⁹⁴⁴ Was die mögliche Konkretisierung dieser Verteidigungsrechte anbelangt, so ist – angesichts der in Art. 52 Abs. 3 festgelegten Gleichrangigkeit von Grundrechtecharta und EMRK – „der in Art. 6 Abs. 3 EMRK garantierte Katalog von Verteidigungsrechten in den Art. 48 Abs. 2 hineinzulesen“. Art. 6 Abs. 3 EMRK ist dabei detaillierter als die in Art. 47 Abs. 2 und Art. 48 Abs. 2 getroffenen Regelungen zu den Verteidigungsrechten, indem hier etwa konkret die unverzügliche Unterrichtung des Beschuldigten in einer ihm verständlichen Sprache (Art. 6 Abs. 3 a, b), die freie Wahl des Beschuldigten hinsichtlich der Art seiner Verteidigung (Verteidigung in eigener Person, Pflichtverteidiger oder Wahlverteidiger gemäß Art. 6 Abs. 3 c), das für die „Waffengleichheit“ im Strafprozess wesentliche Frage- und Beweisantragsrecht (Art. 6 Abs. 3 d) sowie das Recht auf unentgeltliche Beordnung eines Dolmetschers (Art. 6 Abs. 3 e) vorgeschrieben werden. Vgl. dazu Eser (2003: 530 f., Rdnr. 26 bis 29).

⁹⁴⁵ Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit, das häufig im nationalen Rahmen auch Gesetzlichkeitsprinzip heißt, sieht gemäß Art. 49 Abs. 1 Grundrechtecharta vor, dass niemand „wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden [darf], die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war“. Auch hier entspricht die Formulierung des Artikels beinahe wörtlich dem als Vorbild dienenden Art. 7 Abs. 1 der EMRK. Das Gesetzlichkeitsprinzip ist außerdem bereits in Art. 11 Abs. 2 AEMR sowie in Art. 15 Abs. 1 S. 1 und 2 verankert. Art. 49 Abs. 1 Satz 2 und 3 enthält zudem das Verbot rückwirkender Strafverschärfung und das Gebot einer Rückwirkung von mildereren Strafdrohungen. Vgl. dazu den Kommentar von Eser (2003: 533 f., Rdnr. 2 und 3). Der Grundsatz des milderen Gesetzes findet sich nicht in der EMRK, wohl aber im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 sowie in der portugiesischen Verfassung. Vgl. Eser (2003: 545, Rdnr. 34).

⁹⁴⁶ Das Verhältnismäßigkeitsprinzip in Art. 49 Abs. 3 Grundrechtecharta ist – wenn auch nicht wörtlich in der EMRK verankert – „im Geltungsbereich der EMRK und der EU unbestritten etabliert und nicht zuletzt auch für die Begrenzung staatlicher Strafgewalt bedeutsam“, so Eser (2003: 535, Rdnr. 5 sowie 546, Rdnr. 36). Das Verhältnismäßigkeitsprinzip stellt ähnlich wie das Gesetzlichkeitsprinzip weniger einen prozessualen denn materiellen Rechtsgrundsatz dar, indem es im Sinne materieller Gerechtigkeit die „Notwendigkeit eines gerechten Verhältnisses zwischen Strafmaß und Straftat“ beinhaltet und sich dabei „aus der Menschenwürde in Verbindung mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht sowie aus dem Rechtsstaatsprinzip“ ableitet (ebd.: 546, Rdnr. 36).

(Verbot der Doppelbestrafung) statuiert. Das Verbot der Doppelbestrafung, nach der eine Person wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft werden darf, findet sein Vorbild in Art. 4 des Protokolls Nr 7. zur EMRK sowie im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (Art. 14 Abs. 7). Zudem ist der *ne bis in idem* Grundsatz bereits im Rahmen der Gemeinschaft durch Art. 54 des Schengener Durchführungsübereinkommens sowie durch das Übereinkommen zwischen den EG-Mitgliedstaaten über das Verbot der doppelten Bestrafung von 1987 verankert worden. Auch der EuGH hat in seiner Rechtsprechung den *ne bis in idem* Grundsatz bekräftigt.⁹⁴⁷

Von besonderer Bedeutung an Art. 50 Grundrechtecharta ist jedoch der Umstand, dass er das Verbot der Doppelbestrafung nicht allein auf die Gerichtsbarkeit innerhalb eines Mitgliedstaates beschränkt, sondern es stattdessen auch auf den zwischenstaatlichen Bereich der Europäischen Union erweitert.⁹⁴⁸ Angesichts der Problematik grenzüberschreitender Kriminalität in einem Raum ohne Binnengrenzen sowie der damit verbundenen Relevanz supranationaler Rechtsakte auch im Bereich des Strafrechts (wie anhand des im Folgenden zu behandelnden Europäischen Haftbefehls sichtbar) spiegelt sich in der mit Art. 50 Grundrechtecharta bekräftigten transnationalen Geltung des *ne bis in idem* Prinzips eine nicht unwesentliche „Europäisierung des Rechtsschutzes“⁹⁴⁹ für die Europäische Union wider.⁹⁵⁰

Die externen Normen aus dem Rahmen des Europarats zusammen mit den justiziellen Rechten der Grundrechtecharta bilden somit im Bereich der Verfahrensrechte in der Tat einen bereits durchaus fundierten Rechtsbestand und einen gemeinsamen Mindeststandard innerhalb der Europäischen Union.

4.4.3. Ein einheitlicher europäischer Rechtsraum für Auslieferungen – Der Europäische Haftbefehl

4.4.3.1. Gesteigerte Sicherheits- und Performanzorientierung und liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung

Nachdem sich bereits in dem Auslieferungsübereinkommen der EU von 1996 eine teilweise Abkehr von dem bisherigen souveränitätsfixierten Auslieferungsrecht und dem Grundsatz der doppelten Strafbarkeit abgezeichnet hatte und in Tampere der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung als neues zentrales Instrument im Bereich der strafjustiziellen Zusammenarbeit

⁹⁴⁷ Vgl. ebd.: 548 f., Rdnr. 1 bis 3.

⁹⁴⁸ Dies ist insofern von nicht zu unterschätzender Bedeutung als bislang nicht alle EU-Mitgliedstaaten dem *ne bis in idem* Übereinkommen von 1987 sowie dem betreffenden EMRK-Zusatzprotokoll beigetreten sind und von daher allein das Schengener Durchführungsübereinkommen einen breiteren Geltungsbereich erlangt hat. Vgl. dazu Eser (2003: 553 f. Rdnr. 11).

⁹⁴⁹ Ebd.: 551, Rdnr. 4.

⁹⁵⁰ Das *ne bis in idem* Prinzip (Verbot der Doppelbestrafung) ist nicht zu verwechseln mit dem Prinzip der doppelten bzw. beiderseitigen Strafbarkeit (im Englischen: dual criminality). Zu letzterem Prinzip siehe oben Kap. 4.4.2.

festgelegt worden war, wurde in der Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends zur „Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ vom Frühjahr 2000 folgerichtig die konkrete Prüfung der Frage angeregt, „ob langfristig ein einheitlicher europäischer Rechtsraum für Auslieferungen geschaffen werden kann“.⁹⁵¹ Die Kommission begann daraufhin im Sommer 2000 an einem entsprechenden Vorschlag gemäß dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und der damit verbundenen Abschaffung der Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit zu arbeiten, das heißt: an einem Vorschlag über einen Europäischen Fahndungs- und Haftbefehl. Ebenfalls bereits im Sommer 2000 hatten Spanien und Italien einen Vertrag „on the prosecution of serious offences without the need for extradition in a common area of justice“ abgeschlossen, der in gewisser Weise einen Vorläufer des Europäischen Haftbefehls darstellt.⁹⁵² Diese Aktivitäten belegen, dass der schließlich am 19. September 2001 von der Kommission vorgelegte „Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten“⁹⁵³ keine Reaktion auf die Anschläge des 11. September gewesen ist.

Führt man sich aber vor Augen, dass in der oben erwähnten Strategie der Europäischen Union vom Frühjahr 2000 die Schaffung eines einheitlichen europäischen Rechtsraums für Auslieferungen noch eher vorsichtig als *langfristiges* Ziel betrachtet worden war, so ist offenkundig, welche Impulswirkung und besonderen Einigungszwänge für die EU-Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit durch den 11. September ausgingen: Waren noch kurz *vor* dem 11. September 2001 die Mitgliedstaaten in der für den Europäischen Haftbefehl zentralen Frage des Grundsatzes der beiderseitigen Strafbarkeit⁹⁵⁴ gespalten gewesen (acht Mitgliedstaaten waren gegen eine Abschaffung der Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit in Auslieferungsverfahren und nur sieben dafür), herrschte *nach* dem 11. September plötzlich Konsens darüber, die Prüfung der doppelten Strafbarkeit für bestimmte Straftaten abzuschaffen und damit das bisherige Auslieferungssystem zu revolutionieren.⁹⁵⁵ Der Europäische Rat argumentierte nun, dass die „derzeitigen Auslieferungsverfahren [...] den Integrationsstand und den Umfang des Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nämlich nicht angemessen wider[spiegeln]“. Mit dem europäischen Haftbefehl werde das bisherige Auslieferungssystem ersetzt und die Möglichkeit dafür geschaffen, „dass eine Justizbehörde

⁹⁵¹ ABl. C 124/1 vom 3. Mai 2000, Empfehlung 28. Gleichzeitig wurde hier angeregt, die „Frage der Auslieferung bei Verfahren in Abwesenheit des Angeklagten unter uneingeschränkter Einhaltung der von der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Grundrechte“ ebenfalls in diesem Zusammenhang zu prüfen.

⁹⁵² Vgl. dazu detailliert Plachta/van Ballegooij (2005: 31). Spanien hatte bereits mehrere bilaterale Verträge unter anderem mit Frankreich und Großbritannien abgeschlossen, die ebenfalls prinzipiell auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basierten. Vgl. Wagner (2003: 706).

⁹⁵³ KOM (2001) 522 endg., ABl. C 332/E, 305-19.

⁹⁵⁴ Vgl. oben Kap. 4.4.2.

⁹⁵⁵ Vgl. Nilsson (2005: 33). Vgl. auch Voigt (2006: 210).

eine gesuchte Person direkt einer anderen Justizbehörde überstellt“.⁹⁵⁶ In dem zudem proklamierten Bestreben, den Europäischen Haftbefehl möglichst schnell anzunehmen, drückt sich somit insgesamt eine erhebliche Steigerung der Sicherheits- und Performanzorientierung aus: „The European Arrest Warrant was introduced to meet the immediate need for a quick system to surrender of suspected terrorists.“⁹⁵⁷

In der allgemeinen Sicherheits- und Bedrohungsrhetorik nach dem 11. September wurde jedoch gleichzeitig regelmäßig auf das liberal-rechtsstaatliche Wertefundament der Europäischen Union rekurriert, das es im „Kampf gegen den Terrorismus“ sowohl zu verteidigen als auch im Sinne der Grundrechtskonformität strikt zu beachten und einzuhalten gelte (vgl. oben Kap. 4.2.2.1.). Dieses Argumentationsmuster einer notwendigen Einhaltung eines liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandards bildete in der Phase nach den Terroranschlägen durchweg ein zentrales Element des Diskurses. Vor diesem Hintergrund einer zwar einerseits klar gesteigerten Sicherheits- und Performanzorientierung durch die Prioritarisierung des Anti-Terrorkampfes, einer andererseits jedoch klar thematisierten Verpflichtung auf die Wahrung des liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandards der Union, sind auch die Reaktionen zu betrachten, die in der Einführung des Europäischen Haftbefehls eine Gefährdung wesentlicher liberal-rechtsstaatlicher Normen sahen.⁹⁵⁸ Mit anderen Worten: Der Vorschlag für einen Europäischen Haftbefehl, der gemäß dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung die Abschaffung der Prüfung des Grundsatzes der beiderseitigen Strafbarkeit in einem breiten strafrechtlichen Anwendungsbereich vorsieht (siehe dazu detaillierter Kap. 4.4.3.2.), um dadurch die Effizienz der Strafverfolgung innerhalb der Union zu erhöhen, führte zu *Saliensargumenten*, die auf eine balancierende Sicherung liberal-rechtsstaatlicher Normen – insbesondere im Bereich der Verfahrensrechte – abzielten.

Dies ist mit Blick auf die bisherige argumentative Auseinandersetzung um den Europäischen Haftbefehl bzw. die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung nicht unerheblich. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der seit dem Tampere-Programm ausdrücklich als Instrument zur *Stärkung* der Grundrechte der Unionsbürger betrachtet wor-

⁹⁵⁶ So die Schlussfolgerungen des außerordentlichen Europäischen Rats vom 21. September 2001. Der plötzliche Wandel der Mitgliedstaaten hin zu einem in der öffentlichen Darstellung betonten Konsens hinsichtlich der Abschaffung des Grundsatzes der doppelten Strafbarkeit und dem für diesen Schritt offenbar als ausreichend wahrgenommenen „Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten“ kam kurz darauf, am 19. Oktober 2001, auch auf dem Europäischen Rat von Gent zum Ausdruck, indem der Europäische Rat hier seine „Entschlossenheit [bekräftigt], den Grundsatz der doppelten Strafbarkeit für ein breites Spektrum von Handlungen, insbesondere terroristischen Straftaten, die zu einem direkten Antrag auf direkte Überstellung führen, abzuschaffen [...]“.

⁹⁵⁷ Plachta/van Ballegooij (2005: 37). Vgl. zur Einschätzung des Europäischen Haftbefehls als sicherheits- und effizienzorientiertem „Schnellschuss“ auch die Analyse von Alegre/Leaf (2004).

⁹⁵⁸ Vgl. z.B. die Analysen von Statewatch unter www.statewatch.org/news/2001/oct/14analyses.htm, letzter Zugriff 10.3.2009. Die britische Bürgerrechtsorganisation Justice begrüßte zwar prinzipiell den Schritt eines Europäischen Haftbefehls, machte aber zugleich nachdrücklich deutlich, dass dieser nur in Verbindung mit robusten grundrechtlichen Schutzmaßnahmen einhergehen könne. Vgl. etwa „Justice Briefing to MEPs“ (Januar 2002) unter www.justice.org.uk/parliamentpress/parliamentarybriefings/index.html, letzter Zugriff 10.3.2009.

den war, erschien nun – in Gestalt des konkreten und mit Nachdruck vorangetriebenen Vorschlags zum Europäischen Haftbefehl – einigen Akteuren und Beobachtern verstärkt als Bedrohung für die Rechte des Einzelnen.⁹⁵⁹ Die Kritik, die etwa von Bürgerrechtsorganisationen wie „Statewatch“ geübt wurde, konkretisierte sich zum Teil in entsprechenden Änderungsanträgen des Europäischen Parlaments am Vorschlag der Kommission über den Europäischen Haftbefehl.⁹⁶⁰ So bezogen sich die Änderungsanträge der legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. November 2001 zu einem erheblichen Teil auf den Bereich der Rechte des Beschuldigten – etwa was die Regelungen zum *ne bis in idem* Prinzip, die Frage von Urteilen in Abwesenheit des Angeklagten oder die Rechte der Verteidigung im Strafprozess betrifft.⁹⁶¹ Trotz der heftigen Diskussionen im Parlament und insbesondere in dessen LIBE-Ausschuss über die Notwendigkeit einer unbedingten Einhaltung verfahrensrechtlicher Schutzstandards im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl ist jedoch auch zu betonen, dass der Europäische Haftbefehl als solcher von der Mehrheit der Parlamentarier stets klar befürwortet wurde.⁹⁶²

Die überarbeitete Fassung des Rahmenbeschlusssentwurfs, die der Rat dem Europäischen Parlament am 12. Dezember zur erneuten Konsultation vorlegte, enthielt mit Blick auf die grundrechtsrelevanten Forderungen eine Verpflichtung auf die Grundrechte und allgemeinen Rechtsgrundsätze der Europäischen Union sowie den Schutz von Minderjährigen.⁹⁶³ Generell enthält der endgültige Text des Rahmenbeschlusses noch weitere wichtige liberalrechtsstaatliche Elemente (siehe dazu im Detail unten). Von besonderer Bedeutung ist aber schließlich, dass das Parlament vor dem Hintergrund seiner nachdrücklichen Salienzargumentation die konkrete Zusicherung vom Rat erhielt, dass die Union nun auch auf dem Gebiet der Verfahrensrechte verstärkt tätig werden würde. Die Kommission wurde in der Folge beauftragt, ein entsprechendes Grünbuch über gemeinsame Mindeststandards in diesem Bereich

⁹⁵⁹ Vgl. etwa den Berichtsentwurf des LIBE-Ausschusses über die Rolle der Union beim Kampf gegen den Terrorismus (Berichtersteller Graham Watson) vom 30. Mai 2001 (2001/2016(INI)), in dem die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, die Abschaffung des förmlichen Auslieferungsverfahrens zwischen den Mitgliedstaaten sowie ein „europäischer Fahndung- und Haftbefehl“ gefordert wird. In diesem speziellen Zusammenhang wurde interessanterweise jedoch keine Forderung hinsichtlich der Institutionalisierung gemeinsamer Verfahrensrechte erhoben. Abrufbar unter www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20010611/-435891DE.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009.

⁹⁶⁰ Im LIBE-Ausschuss kam es zu recht heftigen Kontroversen, die sich unter anderem darin niederschlugen, dass dem offiziellen Bericht des Ausschusses eine Minderheitenmeinung beigefügt wurde, in der die betreffenden Ausschussmitglieder, die gegen den Bericht stimmten, ihre Besorgnis über den Vorschlag der Kommission und die Verhandlungen über den Europäischen Haftbefehl zum Ausdruck brachten. So wurde vor allem kritisiert, dass die Rechtssicherheit der Bürger in Gefahr sei, da der Vorschlag angesichts seines breiten Anwendungsbereichs erhebliche Auswirkungen auf die nationalen Straf- und Strafrechtssysteme habe. C5-0453/2001.

⁹⁶¹ Vgl. dazu eingehender Plachta/van Ballegoij (2005: 35 f.).

⁹⁶² Vgl. den Bericht Watson vom 14. November sowie die Plenardebatte am 28. November bezüglich der Abstimmung über den Bericht Watson. Das Wortprotokoll der Plenardebatte ist abrufbar unter www.europarl.europa.eu/activities/plenary/pv.do?language=DE, letzter Zugriff 10.3.2009.

⁹⁶³ Kaufmann (2006: 317) kritisiert in diesem Zusammenhang aber, dass der Rat über diese Verpflichtungen hinaus, die weiteren Forderungen des Parlaments insbesondere nach verfahrensrechtlichen Mindeststandards unberücksichtigt ließ.

auszuarbeiten.⁹⁶⁴ Nachdem sich die Mitgliedstaaten – nach Überwindung der Blockadehaltung Italiens – am 12. Dezember im ASV über den Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl geeinigt hatten,⁹⁶⁵ stimmte das Parlament in einer zweiten legislativen Entscheidung dem endgültigen Entwurf des Rates schließlich am 6. Februar 2002 zu.⁹⁶⁶

4.4.3.2. Der Europäische Haftbefehl – zugrunde liegende Leitbilder

Welche Leitbilder spiegeln sich im Vorschlag der Kommission und im eigentlichen Text des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl mit Blick auf die Fragestellungen dieser Arbeit wider? Blickt man zurück auf die oben skizzierte Entwicklung der Vorstellungen über einen gemeinsamen europäischen Rechtsraum seit den frühen Ideen Giscard D'Estaings, so ist zunächst die in den Formulierungen im Vorschlag und im Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl zum Ausdruck kommende Raumkonzeption zu betrachten. Sehr deutlich wird dabei der bereits seit Tampere festgeschriebene Paradigmenwechsel zur justiziellen Zusammenarbeit im Vergleich zum bisherigen System der strafrechtlichen Kooperation und Rechtshilfe wahrgenommen und bekräftigt. Der Europäische Haftbefehl wird demnach nicht mehr – wie die bisherigen Übereinkommen zur Auslieferung – als ein Instrument politischer zwischenstaatlicher Kooperation zwischen souveränen Nationalstaaten betrachtet, sondern ist bereits für sich genommen Ausdruck eines gemeinsamen unionsweiten Rechtsraums ohne Binnengrenzen, der auf dem gegenseitigen Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten basieren soll, welche im Sinne der liberal-rechtsstaatlichen Vorstellung einer Grundrechtsgemeinschaft ein gemeinsames Bekenntnis zu Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit verbindet.⁹⁶⁷ Wie weit der Gedanke des gemeinsamen Rechtsraums dabei mittlerweile reicht, wird bereits

⁹⁶⁴ Vgl. Wagner (2003: 707).

⁹⁶⁵ Vgl. Ratsdokument 14867/1/01 REV 1 ADD 1. Das Parlament hatte bereits in seiner Resolution vom 29. November die Möglichkeit der „verstärkten Zusammenarbeit“ ins Gespräch gebracht, um eine Verwässerung des Vorschlags aufgrund des Einstimmigkeitszwangs im Rat zu vermeiden. Als es auf der Ratssitzung vom 6. und 7. Dezember 2001 – der eigentlich vom Europäischen Rat gesetzten Frist – noch nicht zu einer Einigung kam, drohten die anderen Staaten tatsächlich offen mit der Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit, worauf Italien schließlich einlenkte.

⁹⁶⁶ A5-0003/2002, 9. Januar 2002: Neuer Bericht des Ausschusses ABl. C 284E/2002; 6. Februar 2002: Zustimmung des EP, ABl. C 284E, 193-194 (vgl. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0003+0+DOC+XML+V0//DE#_part5_def1, letzter Zugriff 10.3.2009); 13. Juni 2002: endgültige Annahme im Rat.

⁹⁶⁷ So heißt es im Vorschlag der Kommission: „Die Auslieferung ist entstanden, um die Übergabe eines im Hoheitsgebiet eines Staates aufgegriffenen Ausländers zum Zweck der Strafverfolgung bzw. des Strafvollzugs an die ausländischen Behörden vor dem Hintergrund von häufig recht komplexen politischen und diplomatischen Beziehungen zwischen zwei Staaten zu ermöglichen. Da die Auslieferung häufig zeitintensiv und komplex ist, wird sie den Anforderungen eines Raumes ohne Grenzen, wie der europäische Raum es ist, der sich durch ein hohes Maß an Vertrauen und eine enge Zusammenarbeit zwischen den Staaten auszeichnet, die sich alle dem anspruchsvollen Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verschrieben haben, nicht mehr gerecht.“

Erwägungsgrund 1 des Vorschlags lautet: „(1) Die Vollendung eines Gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beruht auf dem gegenseitigen Vertrauen in die Systeme der Strafgerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten. Diese beruhen auf den Grundsätzen der Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, und wahren die Grundrechte, die in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert sind.“

daran deutlich, dass mit Blick auf den Anwendungsbereich des Europäischen Haftbefehls von einem gemeinsamen „Hoheitsgebiet“ der Europäischen Union (im Englischen heißt es an dieser Stelle „territory“ im Singular) gesprochen wird, in dem gemäß des Prinzips einer gemeinsamen Unionsbürgerschaft die jeweilige Staatsangehörigkeit für die Anwendung des Europäischen Haftbefehls irrelevant ist: ein ganz erheblicher Bruch mit dem bisherigen, von einigen Mitgliedstaaten sogar in den Rang eines Verfassungsgrundsatzes erhobenen Prinzips (so etwa in Polen und Deutschland, siehe dazu unten Kap. 4.4.3.3.), eigene Staatsangehörige nicht an andere Staaten auszuliefern. In Erwägungsgrund 12 des Vorschlags der Kommission zum Rahmenbeschluss wird dies deutlich gemacht:

Da dem Europäischen Haftbefehl der Gedanke der Unionsbürgerschaft nach den Artikeln 17 bis 22 EGV zugrunde liegt, sollte die für eigene Staatsangehörige vorgesehene Ausnahme, wie sie bei traditionellen Auslieferungsverfahren möglich war, in dem Gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht zur Anwendung kommen. Unionsbürger sollten unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der Europäischen Union dort verfolgt und bestraft werden, wo sie die strafbare Handlung begangen haben.

Die Union wird damit als ein territorial klar abgrenzbarer Rechtsraum für gemeinsame und gleich zu behandelnde Rechtssubjekte (die Unionsbürger) konzipiert, in dem zwar die nationalen Rechtsordnungen nach wie vor geachtet und nicht ersetzt werden sollen, in dem jedoch die exklusiven Grenzen zwischen den einzelnen Strafrechtssystemen abgeschafft werden – freilich ohne dabei das Monopol legitimer physischer Zwangsanwendung von der Ebene des Nationalstaats auf die europäische Ebene zu übertragen. Ein dem Binnenmarktkonzept analoger Raum ohne Binnengrenzen im Bereich des Strafrechts wird erschaffen. Diese Analogie zum Binnenmarktkonzept und seiner Grundfreiheiten, die sich aus dem von dort entlehnten Prinzip der gegenseitigen Anerkennung speist, kommt auch sprachlich klar zum Ausdruck, indem der Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl wörtlich etwa den „freien Verkehr“ von Urteilen und strafrechtlichen Entscheidungen innerhalb dieses Raumes postuliert. Schließlich entspricht diesem neuen Verständnis eines staatsähnlich abgrenzbaren gemeinsamen Rechtsraums, dass im Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl konsequent nicht mehr von „Auslieferung“, sondern nur noch von der „Übergabe“ zwischen den Staaten gesprochen wird.⁹⁶⁸

Mit Blick auf die beiden im theoretischen Teil dieser Arbeit thematisierten grundlegenden Leitbilder ist schließlich zu beachten, dass der Europäische Haftbefehl ganz explizit beiden Dimensionen – der Sicherheits- und Performanzdimension wie der Stärkung der liberalrechtstaatlichen Dimension – gerecht werden und im Sinne eines Positivsummenverhältnisses beide stärken will. Bereits im Vorschlag der Kommission heißt es zu dieser doppelten Zielrichtung des Europäischen Haftbefehls:

⁹⁶⁸ Erwägungsgrund 5 des Rahmenbeschlusses. Analog dazu der Erwägungsgrund 4 im Vorschlag der Kommission.

Mit dem vorgeschlagenen System [dem Europäischen Haftbefehl, DST] wird ein zweifaches Ziel verfolgt. Zum einen werden im Hinblick auf die Effizienz der Verbrechensbekämpfung die Konsequenzen aus der Öffnung der Grenzen innerhalb des europäischen Rechtsraumes gezogen, und dadurch wird das Vorgehen der Justiz in den einzelnen Mitgliedstaaten erleichtert. Damit leistet der Mechanismus einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Zum anderen trägt dieses System der Besorgnis der europäischen Bürger im Zusammenhang mit der Wahrung der Rechte des Einzelnen Rechnung.

Bevor auf die meist wenig beachtete liberal-rechtsstaatliche Dimension des Europäischen Haftbefehls eingegangen wird, sind im Folgenden zunächst diejenigen wesentlichen Elemente des Europäischen Haftbefehls zu erörtern, die auf das Ziel einer Steigerung der Effizienz der strafrechtlichen Kooperation ausgerichtet sind.

Zentrale Elemente des Europäischen Haftbefehls und ihre Implikationen im Sinne eines Sicherheits- und Performanzleitbildes

Dass der Europäische Haftbefehl primär ein Instrument zur Steigerung der Effizienz der strafrechtlichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten darstellt, ist recht offensichtlich.⁹⁶⁹ Es ist erklärtes Ziel des Rahmenbeschlusses, das bisherige langwierige Verfahren der Auslieferung durch ein erheblich beschleunigtes und vereinfachtes Verfahren zu ersetzen:

(5) Aus dem der Union gesetzten Ziel, sich zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu entwickeln, ergibt sich die Abschaffung der Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten und deren Ersetzung durch ein System der Übergabe zwischen Justizbehörden. Die Einführung eines neuen, vereinfachten Systems der Übergabe von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden oder wegen einer Straftat verurteilt worden sind, für die Zwecke der strafrechtlichen Verfolgung oder der Vollstreckung strafrechtlicher Urteile ermöglicht zudem die Beseitigung der Komplexität und der Verzögerungsrisiken, die den derzeitigen Auslieferungsverfahren innewohnen. Die bislang von klassischer Kooperation geprägten Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sind durch ein System des freien Verkehrs strafrechtlicher justizieller Entscheidungen, und zwar sowohl in der Phase vor der Urteilsverkündung als auch in der Phase danach, innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu ersetzen.

Den Kern des Europäischen Haftbefehls bildet dabei die Abschaffung der Prüfung des Prinzips der beiderseitigen Strafbarkeit in 32 Straftatkategorien gemäß dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung.⁹⁷⁰ Dies bedeutet, dass bei Straftaten, die unter diese Kategorien fallen, und die im Ausstellungsmitgliedstaat eines Europäischen Haftbefehls mit einer Freiheitshöchststrafe von mindestens drei Jahren belegt sind, die Übergabe eines Beschuldigten ohne vorherige Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit erfolgt (Art. 2 Abs. 2). Diese konkrete Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung stellt einen fundamentalen Wandel im Vergleich zum traditionellen Auslieferungsrecht dar. Der vollstreckende Mitgliedstaat

⁹⁶⁹ Bemerkenswert ist allerdings, dass in den Erwägungsgründen des Rahmenbeschlusses der Verweis auf das im EU-Vertrag verankerte Ziel, den Bürgern ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, nicht vorkommt.

⁹⁷⁰ Die 32 Kategorien umfassen unter anderem: Terrorismus, Menschenhandel, Korruption, Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, Geldfälschung, Tötung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Vergewaltigung, Handel mit gestohlenen Kraftfahrzeugen, Betrugsdelikte, einschließlich Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften.

prüft somit nicht mehr – wie im Falle des bisherigen Auslieferungsrechts –, ob der Tatbestand, wegen dem der Beschuldigte ausgeliefert werden soll, in äquivalenter Form in beiden Staaten als Delikt festgelegt und strafbar ist. Vielmehr erkennt der vollstreckende Mitgliedstaat das Ansinnen des ausstellenden Mitgliedstaats auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens an. Bei anderen Straftaten, die nicht unter die in Art. 2 Abs. 2 genannten 32 Kategorien fallen, *kann* die Übergabe eines Beschuldigten jedoch gemäß Art. 2 Abs. 4 des Rahmenbeschlusses nach wie vor davon abhängig gemacht werden, ob die Handlungen, derentwegen der Europäische Haftbefehl ausgestellt wurde, eine Straftat nach dem Recht des Vollstreckungsmitgliedstaats darstellen (Beibehaltung der Regel der beiderseitigen Strafbarkeit).⁹⁷¹ Insgesamt bedeutet aber der im Zentrum des Europäischen Haftbefehls stehende Wegfall der Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit für ein breites Spektrum an Delikten, dass die Effizienz des Auslieferungs- bzw. Übergabeverfahrens gegenüber der bisherigen Praxis erheblich gesteigert wird.

Zur Effizienzsteigerung soll weiterhin beitragen, dass durch die Setzung von strikten Fristen zur Ausführung eines Europäischen Haftbefehls das bisherige schwerfällige Verfahren der Auslieferung bzw. Übergabe stark verkürzt und beschleunigt wird. Art. 17 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses schreibt vor, dass ein Europäischer Haftbefehl grundsätzlich „als Eilsache erledigt und vollstreckt“ wird (im Englischen: „as a matter of urgency“).⁹⁷²

Das neue Übergabeverfahren ist zudem im Vergleich zur bisherigen Auslieferungspraxis klar entpolitisiert worden, da die Letztentscheidung über die Auslieferung nicht mehr auf politischer Ebene (in Deutschland etwa in Gestalt einer Bestätigung durch das Bundesjustizministerium) getroffen wird, sondern das gesamte Verfahren nur noch in der Hand der Justizbehörden und Gerichte selbst liegt. Auch diese Entpolitisierung des Verfahrens dient der Effizienzsteigerung, da langwierige und unwägbare politische Verhandlungen zwischen den jeweiligen Regierungsstellen nun ausgeschlossen sind.⁹⁷³ Dieser Ansatz der Entpolitisierung kommt zudem deutlich darin zum Ausdruck, dass eine Auslieferung nicht mehr mit dem Verweis auf eine mögliche „politische Straftat“ abgelehnt werden kann. Der Auslieferungs- bzw. Übergabeprozess ist damit dem politischen Raum entzogen. Die Effizienz der strafrechtlichen Ko-

⁹⁷¹ Abgesehen von Straftaten, die unter die 32 Kategorien in Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses fallen, kann ein Europäischer Haftbefehl gemäß Art. 2 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses generell in folgenden Fällen erlassen werden: „(1) bei Handlungen, die nach den Rechtsvorschriften des Ausstellungsmitgliedstaats mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens zwölf Monaten bedroht sind, oder (2) im Falle einer Verurteilung zu einer Strafe oder der Anordnung einer Maßregel der Sicherung, deren Maß mindestens vier Monate beträgt.“

⁹⁷² Dabei soll die endgültige Entscheidung über die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls in Fällen, in denen die gesuchte Person ihrer Übergabe zustimmt, innerhalb von 10 Tagen (Art. 17 Abs. 2), in anderen Fällen spätestens innerhalb von 60 Tagen nach der Festnahme der gesuchten Person erfolgen (Art. 17 Abs. 3). In Ausnahmefällen kann diese Frist noch einmal um 30 Tage verlängert werden, so dass maximal 90 Tage für eine Entscheidung über die Vollstreckung des Haftbefehls vorgeben sind. Auch dies ist im Vergleich zur bisherigen Praxis noch sehr schnell (vgl. auch unten). Vgl. zu diesem Aspekt auch die Arbeit von Bacquias (2007: 42).

⁹⁷³ Vgl. Bacquias (2007: 41).

operation in einem gemeinsamen Raum ohne Binnengrenzen steht klar im Vordergrund. Entsprechend dieser Leitidee eines *gemeinsamen* europäischen Strafverfolgungsraums macht der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl auch keine Unterschiede mehr zwischen der Auslieferung bzw. Übergabe von eigenen Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen, und insofern grundsätzlich auch die Übergabe eigener Staatsangehöriger an einen anderen Mitgliedstaat vorsieht.

Vor dem Hintergrund dieser in der Tat weit reichenden Neuerungen, die die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Strafverfolgung grundlegend verändern, findet sich in der Literatur nicht selten die Auffassung, der Europäische Haftbefehl sei ein einseitig repressives Instrument zugunsten der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden, das eine ernsthafte Bedrohung für die Grundrechte in der Europäischen Union darstellt.⁹⁷⁴ Ohne die tief greifenden möglichen Fragestellungen zu leugnen, die sich durch den Europäischen Haftbefehl ergeben können (siehe dazu auch unten Kap. 4.4.3.3.), ist jedoch zu beachten, dass der Rahmenbeschluss durchaus auch wichtige argumentative Bezugspunkte zu einem liberal-rechtsstaatlichen Leitbild besitzt.

Die argumentative Konstruktion einer grundrechtlichen Dimension des Europäischen Haftbefehls – Die EU als Grundrechtsgemeinschaft

Das dem liberal-rechtsstaatlichen Leitbild entsprechende Selbstverständnis der Europäischen Union als Grundrechtsgemeinschaft kommt an mehreren Stellen des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl deutlich zum Ausdruck. Bereits oben wurden mit Blick auf die spezifische Raumkonzeption des Europäischen Haftbefehls die mehrfachen ausdrücklichen Verweise auf das liberal-rechtsstaatliche Wertefundament der Europäischen Union erwähnt.⁹⁷⁵ In besonderem Maße entspricht diesem Selbstverständnis jedoch die Aufnahme einer besonderen Schutzvorkehrung in die Erwägungsgründe des Rahmenbeschlusses, nach der – gemäß dem in Nizza modifizierten Artikel 7 EUV – bei schweren Grundrechtsverletzungen durch einen Mitgliedstaat die Anwendung des Europäischen Haftbefehls für diesen Mitgliedstaat einseitig außer Kraft gesetzt werden kann. In Erwägungsgrund 10 des Rahmenbeschlusses wird diese Schutzvorkehrung mit Blick auf das Konzept des gegenseitigen Vertrauens begründet:

(10) Grundlage für den Mechanismus des Europäischen Haftbefehls ist ein hohes Maß an Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten. Die Anwendung dieses Mechanismus darf nur ausgesetzt werden, wenn eine schwere und anhaltende Verletzung der in Artikel 6 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union enthaltenen Grundsät-

⁹⁷⁴ Vgl. etwa Schünemann (2003) sowie ders. (2006), der hier die Entwicklungen unter der Überschrift „Europäischer Sicherheitsstaat = Europäischer Polizeistaat?“ kritisch diskutiert.

⁹⁷⁵ Vgl. dazu die Erwägungsgründe 10, 12, 13 und 14.

ze durch einen Mitgliedstaat vorliegt und diese vom Rat gemäß Artikel 7 Absatz 1 des genannten Vertrags mit den Folgen von Artikel 7 Absatz 2 festgestellt wird.⁹⁷⁶

Mit diesem Schutzmechanismus orientiert sich der Europäische Haftbefehl an dem generellen liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard der Union, wie er in Art. 6 und – prozedural abgesichert – in Art. 7 EUV zum Ausdruck kommt.⁹⁷⁷ Dieser Legitimitätsstandard wird nochmals eigens in Erwägungsgrund 12 bekräftigt, in dem die Wahrung der Grundrechte durch den Europäischen Haftbefehl sowie eine konkrete Bindung an die justiziellen Schutzrechte der Grundrechtecharta (siehe dazu auch oben in Kap. 4.4.2.) unterstrichen wird:

(12) Der vorliegende Rahmenbeschluss achtet die Grundrechte und wahrt die in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union anerkannten Grundsätze, die auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (1), insbesondere in deren Kapitel VI, zum Ausdruck kommen. Keine Bestimmung des vorliegenden Rahmenbeschlusses darf in dem Sinne ausgelegt werden, dass sie es untersagt, die Übergabe einer Person, gegen die ein Europäischer Haftbefehl besteht, abzulehnen, wenn objektive Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der genannte Haftbefehl zum Zwecke der Verfolgung oder Bestrafung einer Person aus Gründen ihres Geschlechts, ihrer Rasse, Religion, ethnischen Herkunft, Staatsangehörigkeit, Sprache oder politischen Überzeugung oder sexuellen Ausrichtung erlassen wurde oder dass die Stellung dieser Person aus einem dieser Gründe beeinträchtigt werden kann.

Diese Bindung an die in der Grundrechtecharta verbürgten justiziellen Rechte des Einzelnen – wie das Recht auf ein gerechtes Verfahren, die Unschuldsvermutung, die Grundsätze der Gesetzlichkeit und Verhältnismäßigkeit sowie der in seinem Geltungsbereich auf die gesamte Union erweiterte *ne bis in idem* Grundsatz – ist auch insofern von erheblicher Bedeutung, als die Grundrechtecharta mit einer möglichen Ratifizierung des Lissaboner Vertrags nicht mehr „nur“ ein rechtlich unverbindlicher Orientierungsmaßstab sein würde. Da die Union in Anbetracht der ihr im Lissaboner Vertrag zugewiesenen eigenen Rechtspersönlichkeit zudem der EMRK beitreten würde, bestünden für den Bereich der Verfahrensrechte dann gleich zwei rechtsverbindliche Grundrechtsdokumente, an denen sich die Maßnahmen der Union – dann unter vollständiger supranationaler Beteiligung von Kommission und EuGH im Politikzyklus – orientieren müssen (siehe dazu auch unten). Die Mitgliedstaaten sind ohnehin allesamt bereits auf die Einhaltung der EMRK verpflichtet. Schließlich wird auch in Art. 1 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses die konkrete und zudem rechtsverbindliche Pflicht der Mitgliedstaaten und der Union, bei der Anwendung des Europäischen Haftbefehls die „Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union

⁹⁷⁶ Im Vorschlag der Kommission war diese Vorkehrung allerdings noch Gegenstand eines eigenen Artikels des Rahmenbeschlusses und insgesamt noch restriktiver ausgestaltet. Art. 49 des Vorschlags formuliert die folgende Schutzklausel: „1. Jeder Mitgliedstaat kann mittels einer Erklärung an den Rat und die Kommission die Anwendung dieses Rahmenbeschlusses in Bezug auf einen anderen Mitgliedstaat im Fall einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung grundlegender Menschenrechte nach Artikel 6 Absatz 1 EUV in diesem Mitgliedstaat aussetzen. Diese einseitige Aussetzung gilt befristet. Sofern nicht innerhalb von sechs Monaten das Verfahren nach Artikel 7 EUV eingeleitet wird, tritt die Aussetzung außer Kraft. 2. Wendet ein Mitgliedstaat Absatz 1 an, so ergreift er gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen, um seine gerichtliche Zuständigkeit bezüglich der strafbaren Handlung, die dem Europäischen Haftbefehl zugrunde liegt, festzustellen.“

⁹⁷⁷ Vgl. insofern auch Wagner (2003: 707). Vgl. zu einer kritischen Beurteilung Kaufmann (2006: 316 f.).

niedergelegt sind, zu achten“ noch einmal gesondert hervorgehoben. Zu dem Verständnis der Union als Grundrechtsgemeinschaft zählt weiterhin, dass gemäß Erwägungsgrund 13 niemand „in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden [soll], in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht“.

Nicht unerheblich im Hinblick auf den Schutz der Rechte des einzelnen Bürgers – insbesondere hinsichtlich des Rechts auf Achtung der Privatsphäre – ist schließlich die in Erwägungsgrund 14 verbrieft Verpflichtung der Mitgliedstaaten, gemäß dem Übereinkommen des Europarates vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten „die bei der Durchführung des vorliegenden Rahmenbeschlusses zu verarbeitenden personenbezogenen Daten [...] zu schützen“. Mit diesen grundlegenden legitimitätsstiftenden Verweisen auf wesentliche interne und externe Normen und Vorschriften zum Grundrechtsschutz ist der Europäische Haftbefehl somit durchaus an den liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard der Union rückgebunden und folgt dem bisherigen diesbezüglichen Argumentationspfad.

Neben dieser bewussten rechtlichen Konstruktion einer liberal-rechtsstaatlichen Dimension in den Formulierungen des Rahmenbeschlusses, kann man zudem einige Argumente für die Sichtweise ins Feld führen, dass mit dem Europäischen Haftbefehl die Rechte und die Situation der von einem Europäischen Haftbefehl betroffenen Personen im Vergleich zur bisherigen, zwischen den Mitgliedstaaten herrschenden Auslieferungspraxis zum Teil *konkret* verbessert werden.⁹⁷⁸ Dieser Blickwinkel relativiert die Charakterisierung des Europäischen Haftbefehls als ein allein repressiv gestaltetes Instrument zur Effektivierung der Strafverfolgung, das womöglich sogar das härteste Strafrecht zuungunsten des Betroffenen begünstigt.⁹⁷⁹

Exkurs: Konkrete grundrechtliche Verbesserungen durch den Europäischen Haftbefehl?

Sieht man mit Blick auf die Anwendung des Europäischen Haftbefehls von der im Rahmenbeschluss mehrfach betonten Bindung der Mitgliedstaaten an die rechtsstaatlichen Grundsätze der Union gemäß Art. 6 EUV sowie die konkreten, in der Grundrechtecharta und EMRK niedergelegten Grundrechte ab, so regelt zunächst Artikel 11 des Rahmenbeschlusses ausdrücklich die „Rechte der gesuchten Person“.⁹⁸⁰ Während in Art. 11 Abs. 1 klar die Unterrichts-

⁹⁷⁸ Vgl. zu dieser im Folgenden dargelegten Sichtweise insbesondere die Analyse von Morgan (2005: 204 ff.) sowie daran angelehnt Bacquias (2007: 59 ff.).

⁹⁷⁹ Vgl. zu einer solchen kritischen Einschätzung u.a. etwa Schünemann (2003; 2005).

⁹⁸⁰ „(1) Wird eine gesuchte Person festgenommen, so unterrichtet die zuständige Justizbehörde des Vollstreckungsmitgliedstaats entsprechend dessen innerstaatlichem Recht die betreffende Person von dem Europäischen Haftbefehl, von dessen Inhalt sowie davon, dass sie ihrer Übergabe an die ausstellende Justizbehörde zustimmen kann. (2) Eine gesuchte Person, die zum Zwecke der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls festgenom-

pflicht des Vollstreckungsstaates gegenüber der festgenommenen Person mit Blick auf deren mögliche persönliche Zustimmung zur Übergabe vorgeschrieben wird, ist das in Art. 11 Abs. 2 verankerte zentrale Recht auf einen Rechtsbeistand und – falls erforderlich – einen Dolmetscher zudem bereits, wie oben erläutert, ausdrücklich in Art. 6 Abs. 3 e EMRK sowie indirekt in Art. 48 Abs. 2 Grundrechtecharta verbürgt. Insofern bestätigt und bekräftigt der Rahmenbeschluss an dieser Stelle diese wichtigen Verfahrensgarantien zum Schutz der Rechte des Einzelnen.⁹⁸¹ Das Recht, „einen Rechtsbeistand beizuziehen“ ist zudem nochmals in Art. 13 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses festgelegt, um auf diese Weise ausdrücklich sicherzustellen, dass die betroffene Person ihre mögliche Zustimmung zu einer Übergabe bzw. gegebenenfalls ihren Verzicht auf die Anwendung des Spezialitätsgrundsatzes,⁹⁸² „freiwillig und in vollem Bewusstsein der sich daraus ergebenden Folgen bekundet hat“.

Abgesehen von diesen grundlegenden, in der EMRK und der Grundrechtecharta verankerten Verfahrensrechten, die, wenn auch in unterschiedlicher nationaler Ausgestaltung, alle Mitgliedstaaten gewähren müssen, lässt sich argumentieren, dass Art. 26 des Rahmenbeschlusses durch die Aufnahme einer neuen Verfahrensgarantie eine wirkliche konkrete Verbesserung der Situation der betroffenen Person verglichen mit der bisherigen Auslieferungspraxis impliziert. So wird die Zeitspanne des Freiheitsentzuges bei der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls von der Gesamtstrafe abgezogen, sollte die betroffene Person im ersuchenden Staat verurteilt werden. Diese Anrechnung der Haftzeiträume war nach dem bisherigen zwischenstaatlichen Auslieferungsrecht nicht die Regel.⁹⁸³ In eine ähnliche Richtung weisen auch Verbesserungen, die oben unter dem Gesichtspunkt der Effizienz diskutiert wurden. Die klare Fristsetzung von 60, in Ausnahmefällen maximal 90 Tagen für die Entscheidung, einen Europäischen Haftbefehl zu vollstrecken, trägt nicht nur zu einer Beschleunigung des Verfahrens im Vergleich zur bisherigen Auslieferungspraxis bei, sondern reduziert auch die Unsicherheit

men wird, hat nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts des Vollstreckungsmitgliedstaats Anspruch darauf, einen Rechtsbeistand und einen Dolmetscher hinzuzuziehen.“

⁹⁸¹ Allerdings ist zu betonen, dass der ursprüngliche Vorschlag der Kommission an dieser Stelle weiter ging: Die Kommission hatte für eine per Europäischen Haftbefehl gesuchte Person ausdrücklich bereits ab dem Zeitpunkt der Festnahme das Recht auf einen Rechtsbeistand sowie einen Dolmetscher gefordert und dabei die spezifische Gewährung dieses Rechts nicht von den jeweiligen diesbezüglichen innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Vollstreckungsmitgliedstaates abhängig gemacht. Der Rahmenbeschluss schwächt hier somit den ursprünglichen Vorschlag der Kommission ab. Trotz dieser Modifizierung, die im Sinne eines stärker autonomieschonenden Ansatzes der Beachtung der unterschiedlichen nationalen verfahrensrechtlichen Regelungen in diesem Punkt geschuldet ist und offenbar keinen Anhaltspunkt für einen möglichen Harmonisierungsdruck im Hinblick auf die Verteidigungsrechte enthalten soll, steht Art. 11 des Rahmenbeschlusses jedoch nach wie vor im Einklang mit den entsprechenden Artikeln der EMRK und der Grundrechtecharta der Union. Vgl. in diesem Sinne auch Morgan (2005: 205).

⁹⁸² Der Spezialitätsgrundsatz ist in Art. 27 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses geregelt: Außer in den in den Absätzen 1 und 3 vorgesehenen Fällen dürfen Personen, die übergeben wurden, wegen einer vor der Übergabe begangenen anderen Handlung als derjenigen, die der Übergabe zugrunde liegt, weder verfolgt noch verurteilt noch einer freiheitsentziehenden Maßnahme unterworfen werden.

⁹⁸³ Vgl. Morgan (2005: 206).

der Betroffenen hinsichtlich ihres weiteren Schicksals.⁹⁸⁴ Auch die oben erwähnte Entpolitisierung des Verfahrens verspricht letztlich nicht nur mehr Effizienz, sondern auch eine größere Rechtssicherheit und Verlässlichkeit des Verfahrens zugunsten der betroffenen Personen.⁹⁸⁵ Zu beachten ist ferner, dass sich nach Einschätzung von Morgan die Zahl von Verfahren in Abwesenheit des Angeklagten (Verfahren *in absentia*) durch Einführung des Europäischen Haftbefehls im Laufe der Zeit verringern dürfte, da es nun einfacher ist, ausländische Beschuldigte für ihr Verfahren an den ersuchenden Staat zu überstellen.⁹⁸⁶ Auch sollten die Gerichte eher bereit sein, in Untersuchungshaft sitzende Beschuldigte aus anderen EU-Staaten gegen Kautionsfreizulassung, denn die Gefahr, dass der auf Kautionsfreigelassene nicht – wie vereinbart – wieder vor Gericht zu seinem Verfahren erscheint und stattdessen in seinem Heimatland bleibt, wird nun durch das deutlich vereinfachte Übergabeverfahren in Gestalt des Europäischen Haftbefehls erheblich verringert.⁹⁸⁷

Durch den Europäischen Haftbefehl wird schließlich der bereits erwähnte, rechtsstaatlich zentrale *ne bis in idem* Grundsatz zwischen den Mitgliedstaaten gestärkt (Art. 3 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses), indem dieses Prinzip des Verbots der doppelten Strafverfolgung obligatorisch (Siehe Art. 3 und 4) für die Ablehnung des Übergabeverfahrens ist.⁹⁸⁸ Das heißt, ein Mitgliedstaat darf eine durch Europäischen Haftbefehl von einem anderen Mitgliedstaat gesuchte Person nicht an diesen ersuchenden Mitgliedstaat übergeben, wenn die betroffene Person aufgrund des im Europäischen Haftbefehl genannten Vorwurfs bereits verurteilt wurde. Dies ist ein wichtiger Punkt, wenn es um den manchmal erhobenen Vorwurf geht, der Europäische Haftbefehl begünstige das unter den Mitgliedstaaten jeweils „punitivste“ Strafrecht und führe zu einer Absenkung grundrechtlicher Schutzstandards.⁹⁸⁹ Hinsichtlich dieses Vorwurfs kann man zumindest in diesem Kontext erwidern, „dass sich das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nicht nur auf belastende, sondern gleichermaßen auf entlastende Justizent-

⁹⁸⁴ Vgl. ebd.: 206. Nach Ablauf der in Art. 23 statuierten Fristen für die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls muss die Person nämlich wieder freigelassen werden (Art. 23 Abs. 5). Durch diese Regelungen müssen Betroffene nicht mehr – wie bislang häufig der Fall – mehrere Monate oder gar Jahre auf ihre eventuelle Auslieferung bzw. Übergabe warten. Das Recht des Beschuldigten auf ein Verfahren innerhalb angemessener Frist kann damit durch den Europäischen Haftbefehl gestärkt werden.

⁹⁸⁵ Vgl. insofern ebd.: 207.

⁹⁸⁶ In solchen Fällen kann gemäß Art. 5 Abs. 1 „die Übergabe an die Bedingung geknüpft werden, dass die ausstellende Justizbehörde eine als ausreichend erachtete Zusicherung gibt, wonach die Person, gegen die der Europäische Haftbefehl ergangen ist, die Möglichkeit haben wird, im Ausstellungsmitgliedstaat eine Wiederaufnahme des Verfahrens zu beantragen und bei der Gerichtsverhandlung anwesend zu sein“. Dies ist, so die zutreffende Argumentation von Morgan (2005: 207), eine äußerst positive Entwicklung, „especially in view of the disparity in definitions of *in absentia* that exist in the Member States. Should there ever be a political will to adopt a common European definition of *in absentia*, which would lead to greater legal certainty and consequently more easily protected rights, the practice of defence lawyers pleading for assurances on behalf of a client will lead to a culture of routinely questioning *in absentia* judgments. The requirement of giving assurances will therefore lead to the development of European best practice, at least, and possibly a common European standard“.

⁹⁸⁷ Damit dürfte sich zudem die Zahl der in den Gefängnissen der Mitgliedstaaten einsitzenden Untersuchungshäftlinge aus anderen EU-Staaten deutlich reduzieren. Vgl. dazu Morgan (2005: 207).

⁹⁸⁸ Vgl. zum Aspekt des *ne bis in idem* Grundsatzes in Verbindung mit dem Europäischen Haftbefehl eingehend van der Wilt (2005: 99 ff.).

⁹⁸⁹ So Schünemann (2003: 186).

scheidungen bezieht“.⁹⁹⁰ Dies spiegelt sich insbesondere in dem besagten *ne bis in idem* Grundsatz wider. In seiner wegweisenden Entscheidung *Gözütok* und *Brügge* hat der EuGH diesen wichtigen Rechtsgrundsatz in seiner Geltung sogar noch weiter präzisiert, indem nach Auffassung des EuGH das Verbot der doppelten Strafverfolgung bereits dann eingreifen kann, wenn – wie im Gözütok-Fall – ein Ermittlungsverfahren in einem Mitgliedstaat gegen Auflagen eingestellt wurde.⁹⁹¹ Gemäß dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, das durch dieses Schlüsselurteil des EuGH als Leitkonzept der justiziellen Zusammenarbeit klar bekräftigt wird, müssen somit andere Mitgliedstaaten, in denen es im selben Fall zu einer strafrechtlichen Verurteilung gekommen wäre, solche entlastenden bzw. weniger restriktiven Entscheidungen akzeptieren. Da der Europäische Haftbefehl eben auf diesen Prinzipien der gegenseitigen Anerkennung sowie der zwischenstaatlichen Geltung des *ne bis in idem* Prinzips beruht, kann an dieser Stelle von einer automatischen Begünstigung des punitivsten Strafrechts durch den Europäischen Haftbefehl kaum die Rede sein.

Dennoch hat der Europäische Haftbefehl in den Mitgliedstaaten zu einer intensiven Debatte über den möglicherweise durch den Rahmenbeschluss bedrohten Schutz der Grundrechte geführt. Im Zuge der Umsetzung des Rahmenbeschlusses in nationales Recht kam es sogar zur Befassung einiger nationaler Verfassungsgerichte mit grundrechtlichen Problemstellungen, die sich aus den Vorgaben des Rahmenbeschlusses und deren nationaler Umsetzung ergaben. Auch der EuGH hat in diesem Kontext ein Schlüsselurteil gefällt. Wie im Folgenden erörtert wird, haben die Gerichte in ihren Urteilen zum Teil rechtliche Argumentationen vorgebracht, die im Hinblick auf die Leitidee eines europäischen Rechtsraums von wesentlicher Bedeutung sind.

⁹⁹⁰ Wasmeier (2006: 32); Bacquias (2007: 58).

⁹⁹¹ EuGH, verb. Rs. C-187/01 und C-385/01, *Gözütok* und *Brügge*, Slg. 2003, I-1345. Das Urteil des EuGH bezieht sich dabei interessanterweise auf die Anwendung des Art. 54 des Schengener Durchführungsübereinkommens, in dem es ebenfalls um den *ne bis in idem* Grundsatz geht. Vgl. Wasmeier (2006: 32). Bei Gözütok handelt es sich um einen türkischen Staatsangehörigen, der seit mehreren Jahren in den Niederlanden wohnt. Im Rahmen von zwei Durchsuchungen fand die niederländische Polizei bei ihm eine nicht unbedeutende Menge Haschisch und Marihuana. Das gegen Gözütok eingeleitete Strafverfolgungsverfahren wurde jedoch beendet, nachdem dieser die Angebote der Staatsanwaltschaft im Rahmen eines zum Strafklageverbrauch führenden Verfahrens angenommen und die von ihr in diesem Zusammenhang geforderten Geldbeträge gezahlt hatte. Danach wurde Gözütok jedoch von den deutschen Behörden nochmals festgenommen und wegen desselben Delikts zu einer Freiheitsstrafe verurteilt. Nachdem Gözütok Berufung dagegen eingelegt hatte und das Aachener Landgericht das Verfahren mit Verweis auf Art. 54 SDÜ tatsächlich einstellte, landete der Fall nach Beschwerde der Staatsanwaltschaft schließlich vor dem Oberlandesgericht Köln, das dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vorlegte, ob für Deutschland gemäß Artikel 54 SDÜ Strafklageverbrauch eintrete, wenn nach niederländischem Recht wegen desselben Sachverhalts national die Strafklage verbraucht ist – selbst für den Fall, dass es sich nur um die Einstellung des Verfahrens gegen Auflagen handele. Dies bejahte der EuGH, womit Gözütok nun keine Haftstrafe mehr in Deutschland wegen desselben Delikts befürchten muss.

4.4.3.3. Grundrehtediskurs von nationalen Verfassungsgerichten und EuGH in der Frage des Europäischen Haftbefehls – Salienzargumente oder Akzeptanz?

Die rechtlichen Argumentationen der Gerichte sind mit Blick auf die theoretischen Annahmen dieser Arbeit von hoher Relevanz. Theoretisch ist zunächst zu erwarten, dass nationale Verfassungsgerichte ebenso wie der EuGH prinzipiell als institutionelle Hüter liberal-rechtsstaatlicher Normen fungieren, da dies wesentlicher Teil ihres institutionellen Selbstverständnisses ist. Aufgrund dieser Rolle kommt den rechtlichen Argumentationen von Gerichten in diesen Frage per se hohe Orientierungswirkung zu. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Gerichte den Mechanismus der gegenseitigen Anerkennung in Gestalt des Europäischen Haftbefehls angesichts der zum Teil deutlichen Salienzargumente bestimmter Akteursgruppen beurteilen? Kommt es auch im rechtlichen Diskurs der Gerichte zu klaren Salienzargumenten aufgrund der Perzeption einer liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätslücke? Anhand der Schlüsselurteile des Bundesverfassungsgerichts sowie des EuGH soll dieser Frage detailliert nachgegangen werden.⁹⁹²

Argumentationsmuster des Bundesverfassungsgerichts – Salienzargumente?

Das Bundesverfassungsgericht erklärte mit seinem viel beachteten Urteil vom 18. Juli 2005 das deutsche Umsetzungsgesetz zum Europäischen Haftbefehl aufgrund der Verletzung von Grundrechten, insbesondere von Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG (Schutz deutscher Staatsbürger vor Auslieferung), für verfassungswidrig und daher für nichtig.⁹⁹³ Die Gültigkeit und grundrechtliche Konformität des Europäischen Haftbefehls *selbst* wurde hingegen vom BVerfG nicht in Frage gestellt. Nach der Argumentation des BVerfG habe der Rahmenbeschluss dem deutschen Gesetzgeber vielmehr ausreichend Spielraum gelassen, ein Umsetzungsgesetz zu erlassen, das den hohen grundrechtlichen Schutzanforderungen des Grundgesetzes genügt – auch mit Blick auf Art. 16 Abs. 2 GG.⁹⁹⁴ Die Lösung für eine solche „grundrechtsschonende“ Um-

⁹⁹² Auf eine detaillierte Darstellung des ebenfalls grundlegenden Urteils des polnischen Verfassungsgerichts zur Umsetzung des Europäischen Haftbefehls in polnisches Recht muss hier aus arbeitsökonomischen Gründen verzichtet werden. Das polnische Verfassungsgericht erklärte das polnische Umsetzungsgesetz mit dem Verweis auf das verfassungsrechtlich strikte Verbot einer Auslieferung polnischer Staatsangehöriger für nichtig. Polnische Staatsbürger können damit nach wie vor nicht von Polen ausgeliefert werden. Vgl. dazu ausführlicher Nalewajko (2007). Auch das zypriotische Verfassungsgericht hat das Verbot einer Auslieferung eigener Staatsangehöriger am 7. November bekräftigt. Vgl. auch den Bericht des House of Lords „European Arrest Warrant – Recent Developments“ (European Union Committee, 30th Report of Session 2005-06, Report with Evidence). Vgl. zudem die Urteile des griechischen Verfassungsgerichts vom 20. Dezember 2005 (2483/2005) sowie des tschechischen Verfassungsgerichts vom 3. Mai 2006 (66/04). Dazu auch Sanfrutos Cano (2008: 62).

⁹⁹³ BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005. Inzwischen ist ein neues Umsetzungsgesetz erlassen worden, das am 2. August 2006 in Kraft getreten ist (Bundesgesetzblatt 2006, Nr. 36, S. 1721-1726).

⁹⁹⁴ Vgl. Rdnr. 80 sowie insbesondere Rdnr. 94 der Urteilsbegründung. Hier heißt es wörtlich: „Der Gesetzgeber hätte eine grundrechtsschonendere Umsetzung wählen können, ohne gegen die bindenden Ziele des Rahmenbeschlusses zu verstoßen, denn der Rahmenbeschluss enthält Ausnahmemöglichkeiten, die es der Bundesrepublik

setzung schlug das BVerfG mit dem Konzept des „maßgeblichen Inlandsbezuges der einem Auslieferungersuchen zu Grunde liegenden Handlung“ (Leitsatz 4) vor. Demnach sei die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls für einen deutschen Staatsbürger abzulehnen, wenn dessen Tat einen „maßgeblichen Inlandsbezug“ aufweise, d.h. „wenn die dem Auslieferungersuchen zu Grunde liegende Handlung ganz oder teilweise auf deutschem Staatsgebiet [...] begangen wurde“.⁹⁹⁵ Das in Art. 16 GG statuierte Grundrecht (Ausbürgerungs- und Auslieferungsverbot) gewährleiste nämlich „die besondere Verbindung der Bürger zu der von ihnen getragenen freiheitlichen Rechtsordnung“. Der Beziehung des Bürgers zu einem freiheitlichen demokratischen Gemeinwesen entspreche es, „dass der Bürger von dieser Vereinigung grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden kann“ (Leitsatz 1). Vor diesem Hintergrund argumentierte das Gericht:

Wer als Deutscher im eigenen Rechtsraum eine Tat begeht, muss grundsätzlich nicht mit einer Auslieferung an eine andere Staatsgewalt rechnen. Wäre dies anders, so geriete eine so beschaffene Einschränkung des Schutzes vor Auslieferung bereits in die Nähe des Wesengehalts des Grundrechts. Für den Verfolgten bedeutet die Überstellung in eine andere, auch in eine durch die europäische Integration näher gerückte, mitgliedstaatliche Rechtsordnung nicht nur eine verfahrensrechtliche Schlechterstellung, die in Sprachhindernissen, kulturellen Unterschieden sowie andersartigem Prozessrecht und Verteidigungsmöglichkeiten liegen kann. Sie bindet ihn auch im Ergebnis an ein materielles Strafrecht, das er demokratisch mitzugestalten nicht in der Lage war, das er - anders als das deutsche Strafrecht - nicht kennen muss und das ihm in vielen Fällen wegen mangelnder Vertrautheit der jeweiligen nationalen öffentlichen Kontexte auch keine hinreichend sichere Parallelwertung in der Laiensphäre erlaubt.

Sobald die Tat jedoch einen maßgeblichen Auslandsbezug aufweist und in einem ausländischen Rechtskreis begangen wurde, kann ein deutscher Staatsbürger aber selbstverständlich durch einen Europäischen Haftbefehl an andere Mitgliedstaaten überstellt werden.⁹⁹⁶

Das BVerfG stellte interessanterweise weiterhin klar, dass der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl durchaus auf einer ausreichenden demokratischen Grundlage beschlossen worden sei und ein gravierendes Demokratiedefizit in der „intergouvernemental“ organisierten Dritten Säule der EU nicht existiere.⁹⁹⁷ Auch führe der Europäische Haftbefehl

Deutschland ermöglichen, den aus Art. 16 Abs. 2 GG folgenden grundrechtlichen Anforderungen Rechnung zu tragen.“ Vgl. auch Wasmeier (2006: 26).

⁹⁹⁵ Rdnr. 84 und 85.

⁹⁹⁶ Rdnr. 86. Hier heißt es außerdem: „Der Auslandsbezug ist auch und gerade dann anzunehmen, wenn die Tat von vornherein eine typische grenzüberschreitende Dimension hat und eine entsprechende Schwere aufweist, wie beim internationalen Terrorismus oder beim organisierten Drogen- oder Menschenhandel; wer sich in solche verbrecherische Strukturen einbindet, kann sich auf den Schutz der Staatsangehörigkeit vor Auslieferung nicht in vollem Umfang berufen.“ Dieser grundrechtsschonende Ansatz des BVerfG steht durchaus im Einklang mit den Zielen des Rahmenbeschlusses (Art. 4) und könnte laut Wasmeier (2006: 39) als neuer Topos wichtige Impulse für die Konzeption des europäischen Rechtsraums und die Anwendung der gegenseitigen Anerkennung liefern – etwa im Hinblick auf die Beilegung von Kompetenzkonflikten. Die Kommission hat dazu bereits ein eigenes Grünbuch vorgelegt (siehe dazu unten Anm. 1046). Auch die Problematik von Delikten, die in einem Mitgliedstaat strafbar, in anderen jedoch straffrei sind (etwa bestimmte Fälle der Euthanasie), könnte mit diesem Ansatz gelöst oder gemildert werden.

⁹⁹⁷ Der Vorwurf, dem Umsetzungsgesetz sowie dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl fehle es einer hinreichenden „demokratischen Legitimation“, war eines der zentralen Argumente in der Verfassungsbeschwerde: Es fehle sowohl dem Europäischen Haftbefehlsgesetz als auch dem Rahmenbeschluss an der demo-

keineswegs zu einer „Entstaatlichung der vom Grundgesetz verfassten Rechtsordnung“.⁹⁹⁸ Insbesondere werde „damit das Institut der Staatsbürgerschaft weder aufgegeben noch substantiell entwertet oder durch eine europäische Unionsbürgerschaft ersetzt“, da letztere „ein abgeleiteter und die mitgliedstaatliche Staatsbürgerschaft ergänzender Status“ sei.⁹⁹⁹

Das dem Europäischen Haftbefehl zugrunde liegende Prinzip der gegenseitigen Anerkennung sei zudem ein „auch unter Subsidiaritätsgesichtspunkten (Art. 23 I GG) schonender Weg, um die nationale Identität und Staatlichkeit in einem einheitlichen europäischen Rechtsraum zu wahren“.¹⁰⁰⁰ Aus diesen Formulierungen der Urteilsbegründung, in der das Unionsrecht „trotz des fortgeschrittenen Integrationsstandes“ lediglich als eine dem Völkerrecht zugeordnete „Teilrechtsordnung“ betrachtet wird¹⁰⁰¹, spricht zwar zweifellos ein gegenüber der europäischen Ebene defensiv orientierter „nationaler Geist“¹⁰⁰², doch die liberal-rechtsstaatliche Legitimität des Europäischen Haftbefehls wird deswegen keineswegs in Zweifel gezogen. Das BVerfG hat sogar den im Prinzip besseren Rechtsschutz durch den Europäischen Haftbefehl gegenüber dem bisherigen Auslieferungsverfahren mit seiner exekutiven und daher politischen Entscheidungskomponente eigens betont, welche im deutschen Umsetzungsgesetz noch beibehalten worden war.¹⁰⁰³

Insgesamt sieht das BVerfG somit in dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung keineswegs einen Mechanismus, der automatisch zu einer Absenkung des grundrechtlichen Schutzniveaus oder gar zur Anwendung des jeweils punitivsten Strafrechts führt. Vielmehr haben die Mitgliedstaaten selbst die Pflicht, die Spielräume, die der Rahmenbeschluss für eine grund-

kratischen Legitimation. Das deutsche Parlament habe nicht darüber entscheiden können, dass deutsche Bürger für Verhaltensweisen mit Kriminalstrafen belegt werden, die nach deutschem Recht straflos sind. Der Vorbehalt der Rechtsstaatlichkeit in dem insoweit einschlägigen Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG sei nicht gewahrt.

„Gesetze würden vom Parlament beschlossen und nicht von Regierungsvertretern erlassen. Der Rahmenbeschluss im Bereich der ‚dritten Säule‘ der Europäischen Union bringe faktisch schwerwiegende Eingriffe in grundlegende bürgerliche Freiheiten mit sich. Der Verzicht auf die Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit bedeute die faktische Geltung ausländischen materiellen Strafrechts im Inland.“ (Rdnr. 21).

Dieser Auffassung hielt das BVerfG folgende Argumentation entgegen (Rdnr. 81): „So muss ein Rahmenbeschluss einstimmig vom Rat gefasst werden, er bedarf der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, und die Umsetzung ist nicht gerichtlich durchsetzbar. Das Europäische Parlament, eigenständige Legitimationsquelle des europäischen Rechts, wird in dem Rechtsetzungsprozess lediglich angehört (vgl. Art. 39 Abs. 1 EU), was im Bereich der ‚dritten Säule‘ den Anforderungen des Demokratieprinzips entspricht, weil die mitgliedstaatlichen Legislativorgane die politische Gestaltungsmacht im Rahmen der Umsetzung, notfalls auch durch die Verweigerung der Umsetzung, behalten.“

⁹⁹⁸ Rdnr. 74. Der Vorwurf der „Entstaatlichung“ war im Zusammenhang mit der vermeintlichen mangelnden demokratischen Legitimation des Europäischen Haftbefehls von den Beschwerdeführern vor dem BVerfG in der mündlichen Verhandlung erhoben worden.

⁹⁹⁹ Rdnr. 74.

¹⁰⁰⁰ Leitsatz 2 sowie Rdnr. 75. Nationale Identität und ein „einheitlicher europäischer Rechtsraum“ schließen sich somit nach Auffassung des BVerfG keineswegs aus.

¹⁰⁰¹ Vgl. Rdnr. 81.

¹⁰⁰² So Vogel (2005: 808). Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass das BVerfG konsequent nach wie vor den Terminus „Auslieferung“ verwendet und nicht von „Übergabe“ spricht. Im Sinne des Ansatzes des rhetorischen Handelns kann in diesen Formulierungen des BVerfG durchaus eine Strategie der nationalen Besitzstandswahrung gesehen werden. Vgl. hierzu auch Wasmeier (2006: 36).

¹⁰⁰³ Rdnr. 109. „Das BVerfG monierte, dass gegen die Bewilligung (Exekutiv-Ebene) kein Rechtsschutz gegeben war.“ Vgl. Wasmeier (2006: 26).

rechtlich konforme Anwendung bietet, auszuschöpfen. Dabei müsse in Rechnung gestellt werden,

dass jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union die in Art. 6 Abs. 1 EU genannten Grundsätze und somit auch den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit zu achten hat und somit eine Grundlage für gegenseitiges Vertrauen besteht. Das entbindet allerdings den Gesetzgeber nicht davon, bei nachhaltiger Erschütterung dieses Vertrauens in die Rechtsstaatlichkeit der allgemeinen Verfahrensbedingungen in einem Mitgliedstaat zu reagieren, und zwar unabhängig von einem Verfahren gemäß Art. 7 EU.

Der Hinweis auf die Möglichkeit einer „nachhaltigen Erschütterung“ des gegenseitigen Vertrauens und der sich daraus ergebenden besonderen verfassungsrechtlichen Sorgfaltspflicht des nationalen Gesetzgebers ist wiederum Ausdruck des sich in der Urteilsbegründung generell widerspiegelnden „nationalen Geistes“: So könne die „bloße Existenz“ von Art. 6 und 7 EUV sowie eines „gesamteuropäischen Standards des Menschenrechtsschutzes durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ nicht die Annahme rechtfertigen,

dass die rechtsstaatlichen Strukturen unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union materiell synchronisiert sind und eine entsprechende nationale Einzelfallprüfung deshalb überflüssig ist. Insoweit kann durch das Inkraftsetzen eines strikten Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung und der damit verbundenen weitgehenden gegenseitigen Vertrauensbekundung der Staaten untereinander die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Grundrechte nicht eingeschränkt werden.

Mit diesem Diktum unterstreicht das BVerfG freilich nicht zuletzt den eigenen Anspruch, für die Überprüfung und Wahrung des Grundrechtsschutzes deutscher Staatsangehöriger auch innerhalb eines „einheitlichen europäischen Rechtsraums“ weiterhin zuständig zu sein.¹⁰⁰⁴

Festzuhalten bleibt somit Folgendes: Zwar hat das BVerfG durchaus darauf hingewiesen, dass die jeweiligen nationalen Straf- und Strafprozessrechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten trotz fortgeschrittener Integration und einer gemeinsamen Grundlage für gegenseitiges Vertrauen bislang nicht synchronisiert sind und sich vor diesem Hintergrund aus der Überstellung eines von einem Europäischen Haftbefehl Betroffenen in eine ihm fremde Rechtsordnung gewisse Probleme ergeben können (etwa mit Blick auf die unterschiedlichen Verfahrensrechte im Bereich der Verteidigung, siehe eingerücktes Zitat oben S. 310). Ein Argument gegen den Europäischen Haftbefehl selbst ist dies jedoch keineswegs, da dieselbe Problematik für den Betroffenen ebenfalls bzw. sogar stärker im traditionellen Auslieferungsrecht auftritt (vgl. oben). Eine Salienzargumentation, die im Hinblick auf den Europäischen Haftbefehl eine libe-

¹⁰⁰⁴ Darin kommt das strategische Handeln des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck, da nationale Verfassungsgerichte grundsätzlich ein Interesse daran haben, „ihre ‚eigene‘ Rechtsordnung, innerhalb derer sie letztinstanzlich für die verfassungsmäßige Überprüfung zuständig sind, vor Eingriffen anderer rechtlicher Ordnungen und der Rechtsprechung anderer Gerichte zu schützen. Auch werden sie versuchen, die Reichweite ihrer eigenen rechtlichen Ordnung auf die Rechtsprechung anderer Ordnungen auszudehnen und den Vorrang ihres rechtlichen Systems und ihrer verfassungsmäßigen Entscheidungen zu etablieren“, so Schimmelfennig (2006: 198).

ral-rechtsstaatliche Legitimitätslücke klar thematisieren würde, ist mit dem Urteil des BVerfG jedenfalls nicht gegeben.

Die rechtliche Argumentation des EuGH – keine liberalrechtsstaatliche Legitimitätslücke durch den Europäischen Haftbefehl

Ähnlich interessant ist, dass auch der EuGH in seiner Schlüsselentscheidung *Advocateen voor de Wereld*¹⁰⁰⁵ vom 3. Mai 2007 keinerlei liberal-rechtsstaatliche Legitimitätslücke hinsichtlich des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl erkannt hat, wie dies von einigen Beobachtern erwartet oder auch erhofft worden war.¹⁰⁰⁶ Am 13. Juli 2005 hatte sich der belgische Cour d'Arbitrage aufgrund einer Nichtigkeitsklage gegen das belgische Umsetzungs-gesetz zum Europäischen Haftbefehl, mit einem Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gewandt, um die Frage klären zu lassen, ob die in Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses festgelegte Abschaffung der Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit in 32 Straftatsbeständen gegen Art. 6 Abs. 2 EUV, und hier insbesondere gegen das Legalitätsprinzip sowie gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, verstoße. Diese Vorwürfe waren von den Klägern (*Advocateen voor de Wereld*) erhoben worden.¹⁰⁰⁷ Mit Blick auf die Relevanz dieser Fragen wies der EuGH zunächst allgemein darauf hin,

[...] dass die Union nach Art. 6 EUV auf dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit beruht und die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts achtet. Folglich unterliegen die Organe der Kontrolle, ob ihre Handlungen mit den Verträgen und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen vereinbar sind; Gleiches gilt für die Mitgliedstaaten, wenn sie das Gemeinschaftsrecht durchführen. [...] Es steht fest, dass zu diesen Grundsätzen der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen sowie der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, die auch durch die Art. 49, 20 und 21 der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 364, S. 1) bestätigt worden sind, gehören.¹⁰⁰⁸

Den Vorwurf, der Rahmenbeschluss verstoße gegen das Gesetzmäßigkeitsprinzip, da – wie von den Klägern angeführt – die 32 im Rahmenbeschluss aufgelisteten Kategorien von Straftaten zu vage definiert seien, wies der EuGH klar zurück, indem er unterstrich, dass der Rahmenbeschluss nicht auf eine Angleichung der fraglichen Straftaten hinsichtlich ihrer Tatbe-

¹⁰⁰⁵ Rs. C-303/05 *Advocateen voor de Wereld / Leden van de Ministerraad*, vom 3. Mai 2007.

¹⁰⁰⁶ Leaf/van Ballegooij (2005): „In its response, it is to be hoped that the ECJ engages in an examination of the consequences of the EAW for the rights of suspects and defendants. In the absence of satisfactory answers, we are likely to witness further constitutional challenges.“ Vgl. einordnend auch Sanfrutos Cano (2008: 62 ff.).

¹⁰⁰⁷ Als weiteren Klagegrund brachten die Kläger vor, dass der Rahmenbeschluss ungültig sei, da die Materie des Europäischen Haftbefehls durch ein Übereinkommen und nicht durch einen Rahmenbeschluss hätte geregelt werden müssen, denn nach Art. 34 Abs. 2 Buchst. b EU dürften Rahmenbeschlüsse lediglich zur „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ angenommen werden, was im vorliegenden Fall nicht zutrefte. Diese Sichtweise wurde vom EuGH klar abgewiesen.

¹⁰⁰⁸ Zu beachten ist, dass der EuGH hier explizit auf die bislang nicht bindende Grundrechtecharta der Union verweist, um seine Argumentation zu untermauern. Bis dato war es nur vorgekommen, dass in den Schlussanträgen des Generalanwalts auf die Charta als Rechtsdokument Bezug genommen wurde.

standsmerkmale oder der angedrohten Strafen gerichtet sei. Folglich bleibe für eine präzise „Definition dieser Straftaten und der für sie angedrohten Strafen weiterhin das Recht des Ausstellungsmitgliedstaats maßgeblich, der, wie im Übrigen Art. 1 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses bestimmt, die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Art. 6 EU niedergelegt sind, und damit den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen zu achten hat“.

Auch den Vorwurf eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung entkräftete der EuGH. Die Kläger hatten vorgebracht, es sei nicht mit dem Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsprinzip vereinbar, dass der Rahmenbeschluss für 32 Straftaten die beiderseitige Strafbarkeit abschaffe, für andere Straftaten hingegen nicht. Daraus könne eine Ungleichbehandlung der Rechtsunterworfenen resultieren, ebenso wie aus der zu vagen Definition der 32 Straftaten des Rahmenbeschlusses.¹⁰⁰⁹ Der EuGH argumentierte hierauf bemerkenswerterweise, dass der Rat hinsichtlich der 32 Arten von Straftaten

auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung und angesichts des hohen Maßes an Vertrauen und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten davon ausgehen [durfte], dass die betroffenen Arten von Straftaten entweder bereits aufgrund ihrer Natur oder aufgrund der angedrohten Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens drei Jahren zu den Straftaten gehören, bei denen es aufgrund der Schwere der Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerechtfertigt ist, nicht auf der Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit zu bestehen.

Daher verstoße eine Unterscheidung zwischen Straftaten, für die die Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit abgeschafft worden sei und anderen Straftaten, für die eine Prüfung nach wie vor möglich ist, nicht gegen das Gleichheitsprinzip; die Gefahr einer Ungleichbehandlung von Beschuldigten durch den Rahmenbeschluss war nach Meinung des EuGH damit nicht gegeben.¹⁰¹⁰ Zu beachten ist in dieser Argumentation insbesondere, dass der EuGH das für das Funktionieren der gegenseitigen Anerkennung notwendige gegenseitige Vertrauen bzw. die gegenseitige Solidarität unter den Mitgliedstaaten als *Faktum* darstellt. Vertrauen und Solida-

¹⁰⁰⁹ An dieser Stelle kann etwa auf das oben genannte Beispiel der Euthanasie verwiesen werden, das zwar das Tatbestandsmerkmal der vorsätzlichen Tötung erfüllt (eine der 32 Kategorien des Europäischen Haftbefehls), in einigen Staaten jedoch strafbar, in anderen aber straffrei ist.

¹⁰¹⁰ Wörtlich heißt es im Urteil des EuGH (Rdnr. 58): „Daher ist die Unterscheidung jedenfalls selbst dann objektiv gerechtfertigt, wenn die Lage von Personen, die der Begehung von Straftaten, die in der Liste des Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses aufgeführt sind, verdächtigt werden oder wegen solcher Straftaten verurteilt worden sind, mit der Lage von Personen vergleichbar sein sollte, die anderer als der in dieser Liste aufgeführter Straftaten verdächtigt werden oder wegen solcher Straftaten verurteilt worden sind.“ Rdnr. 59: „Was zum anderen den Umstand angeht, dass die mangelnde Bestimmtheit in der Definition der fraglichen Arten von Straftaten zu einer unterschiedlichen Durchführung des Rahmenbeschlusses in den einzelnen nationalen Rechtsordnungen führen könnte, genügt der Hinweis, dass der Rahmenbeschluss nicht die Angleichung des materiellen Strafrechts der Mitgliedstaaten zum Ziel hat und keine der Bestimmungen des Titels VI des EU-Vertrags, dessen Art. 34 und 31 als Rechtsgrundlagen des Rahmenbeschlusses angegeben sind, die Anwendung des Europäischen Haftbefehls von der Angleichung der strafrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten im Bereich der betroffenen Straftaten abhängig macht (vgl. entsprechend u. a. Urteile vom 11. Februar 2003, Gözütok und Brügge, C-187/01 und C-385/01, Slg. 2003, I-1345, Randnr. 32, sowie vom 28. September 2006, Gasparini u. a., C-467/04, Slg. 2006, I-0000, Rdnr. 29).“

rität bestehen nach Ansicht des EuGH somit bereits in „hohem Maße“ und rechtfertigen damit die weit reichende Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung in Gestalt des Europäischen Haftbefehls. Der EuGH hätte an dieser Stelle durchaus kritischer mit dem Aspekt des gegenseitigen Vertrauens umgehen und etwa auf die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zur Stärkung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung bzw. des gegenseitigen Vertrauens verweisen können – beispielsweise in Gestalt der Schaffung von gemeinsamen Mindeststandards im Bereich bestimmter Verfahrensrechte (siehe dazu unten), um die – vom BVerfG immerhin angesprochene – Unterschiedlichkeit nationaler Strafprozessrechte innerhalb der EU abzumildern. Dies hätte auch dem bisherigen, seit 1998 existierenden Argumentationspfad innerhalb der Union zur Frage der Verfahrensrechte und zur Schaffung eines gemeinsamen Rechtsraums entsprochen. Da der EuGH eine solche kritische Bewertung jedoch unterlassen und stattdessen schlicht die Konformität des Europäischen Haftbefehls mit den liberal-rechtsstaatlichen Grundsätzen der Union bekräftigt hat, gehen von diesem Schlüsselurteil des EuGH, ähnlich wie im Falle des Urteils des BVerfG, keinerlei Salienzargumente aus. Eine liberal-rechtsstaatliche Legitimitätslücke wird nicht thematisiert.

4.4.4. Zwischenresümee: Der Europäischer Haftbefehl – Sicherheits- und Performanzleitbild und die Konstruktion einer liberal-rechtsstaatlichen Dimension

Aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt sich zum einen, dass der Europäische Haftbefehl als neues, auf der Idee der gegenseitigen Anerkennung beruhendes Instrument nicht nur als eine einseitige Konkretisierung eines Sicherheits- und Performanzleitbildes verstanden werden sollte. Zwar ist der Rahmenbeschluss ohne Zweifel hinsichtlich seines primären Zwecks ein Instrument, das die Strafverfolgung innerhalb eines als Zielperspektive vorgegebenen „einheitlichen europäischen Rechtsraums“ maßgeblich effektivieren und beschleunigen soll. Doch kann andererseits kaum geleugnet werden, dass der Europäische Haftbefehl durchaus auch wesentliche Elemente und Aspekte umfasst, die einem liberal-rechtsstaatlichen Leitbild entsprechen. Dies gilt sowohl für die konkrete inhaltliche Konzeption und rechtliche Argumentation des Rahmenbeschlusses, indem in dessen Text mehrfach legitimierend auf die verpflichtende Bindung an die Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze der Union verwiesen wird, als auch für die konkreten rechtlichen und praktischen Implikationen des Europäischen Haftbefehls. Zwar hat die durch den 11. September deutlich beschleunigte Annahme des Rahmenbeschlusses und dessen Kategorisierung als zentrales Instrument im Kampf gegen den Terrorismus zu einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung geführt, da im Zusammenhang mit der raschen (für manche: übereilten) Einigung auf den Europäischen Haftbefehl sowohl auf europäischer Ebene als auch auf nationaler Ebene eine intensive Diskussion um die Wahrung grundrechtlicher Schutzstandards initiiert wurde. Starke Salienzargumente und For-

derungen nach entsprechenden liberal-rechtsstaatlichen Ausgleichsmaßnahmen insbesondere im Bereich der Verfahrensrechte kamen (und kommen) in diesem Zusammenhang vor allem von Seiten verschiedener Bürgerrechtsorganisationen und des Europäischen Parlaments, während hinsichtlich der nationalen Ebene in erster Linie grundrechtliche Problemstellungen bei der konkreten Umsetzung des Rahmenbeschlusses debattiert und Gegenstand gerichtlicher Überprüfungsverfahren wurden. Es ist jedoch wichtig zu sehen, dass die Argumente, die auf eine durch den Europäischen Haftbefehl möglicherweise hervorgerufene liberal-rechtsstaatliche Legitimitätslücke gerichtet waren oder sind, eine gewisse Relativierung erfahren haben. Spätestens seit der wegweisenden Entscheidung des EuGH in der Sache *Advocaaten voor de Wereld* ist es schwerer geworden, gegen den vermeintlich einseitig repressiven und grundrechtsgefährdenden Charakter des Europäischen Haftbefehls zu argumentieren, denn der EuGH hat ebenso wie das Bundesverfassungsgericht *keine*, durch den Europäischen Haftbefehl selbst verursachte liberal-rechtsstaatliche Legitimitätslücke erkennen können. Dass der Rahmenbeschluss als solcher somit im Einklang mit den liberal-rechtsstaatlichen Grundsätzen der Union steht, kann seit dieser höchstrichterlichen Bestätigung als dominierende Sichtweise auf europäischer Ebene betrachtet werden. Diese Erkenntnis ist nicht unwichtig, wenn es im Folgenden um die Frage einer Institutionalisierung gemeinsamer Mindeststandards mit Blick auf gewisse Verfahrensrechte innerhalb der Union geht.

4.4.5. Der Rahmenbeschluss für Verfahrensrechte – eine liberal-rechtsstaatliche capability-expectations gap?

Im Zusammenhang mit der schnellen Annahme des Europäischen Haftbefehls im Zuge der Ereignisse des 11. Septembers und der vom EP erreichten Zusage des Rates, nun auch den Aspekt der Verfahrensrechte stärker zu berücksichtigen, intensivierte die Kommission auch ihre bisherige Arbeit im Bereich der Verfahrensrechte.¹⁰¹¹ Im Januar und Februar 2002 adressierte die Kommission ein Konsultationspapier an die Mitgliedstaaten, mit der Aufforderung um Stellungnahmen und Anregungen, welche Verfahrensrechte für einen möglichen Rahmenbeschluss als Erstes zu prüfen wären.¹⁰¹² Auf dieser Grundlage fertigte die Kommission ein eigenes Grünbuch zu Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen

¹⁰¹¹ Vgl. Morgan (2005: 196). Wie oben erläutert, sah das Anfang 2001 beschlossene Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung entsprechende Aktivitäten vor.

Auch im Zusammenhang mit der Idee einer Europäischen Staatsanwaltschaft im Grünbuch der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (11. Dezember 2001) wurde die Frage der Prozessrechte intensiv diskutiert (siehe Grünbuch 2003 Punkt 1.11.).

¹⁰¹² Dem Konsultationspapier war ein Fragebogen beigefügt, um die Unterschiede zwischen den einzelnen nationalen Strafprozessordnungen genau zu erfassen. Am 7./8. Oktober 2002 fand ein großes Expertenhearing (50 Experten) der Kommission auf der Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen statt.

Union an.¹⁰¹³ Im April 2004 legte die Kommission schließlich ihren Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union vor.¹⁰¹⁴ Folgende Bereiche wurden von der Kommission darin für ein Tätigwerden der Union als prioritär identifiziert:

- die Vertretung durch einen Rechtsbeistand sowohl vor dem Hauptverfahren als auch im Hauptverfahren selbst,
- die kostenlose Inanspruchnahme eines Dolmetschers/Übersetzers,
- die Sicherstellung, dass Personen, die das Verfahren nicht verstehen oder ihm nicht folgen können, entsprechende Aufmerksamkeit erhalten,
- das Recht auf Kontaktierung u.a. konsularischer Behörden bei ausländischen Verdächtigen sowie
- die Aufklärung der Verdächtigen über ihre Rechte (durch Aushändigung einer schriftlichen Übersicht über die Rechte in Form einer „Erklärung der Rechte“).

Gleichzeitig betonte die Kommission, dass es sich bei den in dem Rahmenbeschluss behandelten speziellen Rechten „nur um einen ersten Schritt handelt“ und weitere Maßnahmen auch zu anderen Verfahrensrechten in den nächsten Jahren geplant sind (siehe zu diesen anderen Maßnahmen unten Kap. 4.4.7.).¹⁰¹⁵ Diese weiteren Maßnahmen, die die Kommission schon in ihrem Grünbuch von 2003 angekündigt hatte,¹⁰¹⁶ werden auch im Haager Programm sowie in detaillierter Form im Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms aufgelistet.

4.4.5.1. Prozess der Normgenese: Salienz, interne/externe Kohärenz und Effizienz

Oben ist ausführlich dargestellt worden, inwiefern es nach dem 11. September im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl zu einer gewissen liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung und zur entsprechenden Herausbildung von Salienzargumentationen kam. In diesem Zusammenhang ist es nicht verwunderlich, dass die Kommission ihre Arbeit an dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zu den Rechten von Verdächtigen und Angeklagten im Strafprozess explizit als „das natürliche Gegengewicht zu anderen Maßnahmen zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung“¹⁰¹⁷ versteht, wobei mit den „anderen Maßnahmen“ zur Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung in erster Linie der

¹⁰¹³ Grünbuch der Kommission „Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union“, KOM(2003) 75 endg., vom 19.2.2003.

¹⁰¹⁴ KOM(2004) 328 endg., vom 28.4.2004.

¹⁰¹⁵ Vorschlag Punkt 25.

¹⁰¹⁶ Vgl. auch Grünbuch „Verfahrensgarantien in Strafverfahren in der Europäischen Union“, KOM(2003) 75 endg., vom 19.2.2003, Punkt 2.6. Die Maßnahmen sind zum Teil schon im Maßnahmenprogramm zur gegenseitigen Anerkennung 2000 (Anm. 939) enthalten gewesen.

¹⁰¹⁷ Grünbuch (2003) 75, Punkt 1.10.

Europäische Haftbefehl gemeint ist. Dabei macht die Kommission zugleich deutlich, von welcher Seite insbesondere normativer Druck durch Salienzargumente ausging:

Das Europäische Parlament hat seit der Annahme des Vorschlags über den Europäischen Haftbefehl im September 2001 um einen solchen Vorschlag ersucht. Berufsvertretungen, Journalisten, Rechtsanwälte, Nichtregierungsorganisationen und Vertreter von Justizministerien haben zu bedenken gegeben, dass die EU Rechtsakte mit Schwerpunkt auf repressiven Maßnahmen angenommen hat, aber den Rechten der Einzelnen zu wenig Beachtung geschenkt worden wäre.¹⁰¹⁸

Der Vorschlag für eine Schaffung gemeinsamer Mindeststandards im Bereich der Verfahrensrechte wird somit von der Kommission in diesem Kontext eines perzipierten normativen Drucks eindeutig als Ausgleichsmaßnahme verstanden und dargestellt, um mögliche negative Auswirkungen einer gesteigerten Sicherheits- und Performanzorientierung, insbesondere in Gestalt des Europäischen Haftbefehls, abzufedern und eine liberal-rechtsstaatliche Legitimitätslücke zu vermeiden.¹⁰¹⁹ Legt man die zitierte öffentliche Darstellung der Kommission zugrunde, in der sie den Vorwurf einiger Akteure wiedergibt, die Union habe einseitig einen Schwerpunkt auf repressive Maßnahmen gelegt und dabei die Rechte des Einzelnen zu sehr vernachlässigt, so könnte man in Anlehnung an den Ansatz von Eder/Trenz zum so genannten „demokratischen Funktionalismus“ (siehe oben Theorieteil) annehmen, dass der Vorschlag der Kommission zu den Verfahrensrechten lediglich eine antizipative strategische Maßnahme darstellt, um einer delegitimierenden Reaktion der Öffentlichkeit (Anprangerung der Kommission bzw. der Union als undemokratisch) zuvorzukommen. Allein der Druck durch Akteure einer liberalen kritischen Zivilgesellschaft hätte nach dieser These demnach zu der demokratischen und rechtsstaatlichen Ausgleichsmaßnahme in Gestalt des Vorschlags zu den Ver-

¹⁰¹⁸ Presseerklärung der Kommission vom 28. April 2004 (IP/04/555) anlässlich der Präsentation ihres Vorschlags für einen Rahmenbeschluss zu den Verfahrensrechten von Verdächtigen und Angeklagten. Hier heißt es außerdem im Sinne der Balancemetapher: „Die vorgeschlagene Richtlinie [sic!] soll für alle Bürger Europas gemeinsame Mindestrechte bezüglich juristischer Verfahren sicherstellen“, erklärte Antonio Vitorino, Kommissar für Justiz und Inneres. „Der europäische Raum für Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit, den wir schaffen, kann nur dann gefestigt werden, wenn unsere Gesetzgebungsaktivitäten die richtige Balance zwischen dem Bedürfnis nach Sicherheit und der Garantie fundamentaler Freiheiten halten.“ In dem Grünbuch KOM(2003) 75 wird unter der Überschrift „Den Erwartungen gerecht werden“ in ähnlicher Weise auf den normativen Druck hingewiesen: „Zahlreiche Akteure (u. a. aus der Zivilgesellschaft, Menschenrechtsorganisationen, Medien und das Europäische Parlament) fordern die Kommission immer nachdrücklicher auf, ihren Empfehlungen Taten folgen zu lassen. Dies gilt umso mehr, als sie das natürliche Gegengewicht zu anderen Maßnahmen zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung bilden. Außerdem wird argumentiert, es sei angebracht, dass die Kommission die Initiative ergreift, um auf diese Weise für Gleichwertigkeit innerhalb der EU zu sorgen, so dass mit jeder weiteren Vereinbarung die Gefahr geringer wird, dass einzelstaatliche Besonderheiten oder regionale Rechtstraditionen die endgültige Regelung beeinträchtigen. Es steht zu hoffen, dass mit einer Initiative der Kommission eine neutrale Regelung gewährleistet ist.“

¹⁰¹⁹ Dies kommt auch in der folgenden Aussage im Vorschlag der Kommission (Punkt 51) klar zum Ausdruck: „Nach Ansicht der Kommission stellt dieser Vorschlag die nötige Ergänzung zu den Maßnahmen für die gegenseitige Anerkennung dar, die auf eine stärkere Effizienz der Strafverfolgung abzielen. Aufgrund bestimmter vereinbarter Verfahrensrechte, die Gleichbehandlung aller verdächtigen Personen innerhalb der EU sicherstellen, sollten Maßnahmen der justiziellen Zusammenarbeit so wirksam wie möglich angewandt werden können. Dies gilt insbesondere für jene Maßnahmen, die auf eine Übergabe von Personen oder Beweismitteln an einen anderen Mitgliedstaat abstellen. Mögliche Vorbehalte der Behörden eines Staates gegen die Auslieferung eines Staatsangehörigen an die Justizbehörden eines anderen Staates könnten damit verringert werden.“

fahrensrechten geführt. Diese Schlussfolgerung wäre jedoch verkürzt, da sie die anderen, im theoretischen Teil dieser Arbeit erläuterten möglichen argumentativen Kontextbedingungen außer Acht lässt: Bei dem Vorhaben einer Institutionalisierung gemeinsamer Mindeststandards im Bereich der Verfahrensrechte bewegte sich die Kommission nämlich klar innerhalb eines bereits längerfristig etablierten Argumentationspfades, der – wie oben dargelegt – durch ein hohes Maß an *externer* und *interner* Kohärenz gekennzeichnet ist. Zum anderen spielen auch Argumente im Sinne eines Positivsummenverhältnisses zwischen Grundrechtenschutz und effizienter Kooperation im Bereich Innere Sicherheit eine gewichtige Rolle. Diese Zusammenhänge werden im Folgenden anhand des Vorschlags der Kommission zu den Verfahrensrechten genauer erläutert.

4.4.5.2. *Interne und externe Kohärenz*

Hinsichtlich der Begründung und Rechtfertigung ihres Vorhabens, gemeinsame Mindeststandards im Bereich der Verfahrensrechte innerhalb der Union zu etablieren, weist die Kommission in ihrem Grünbuch zu den Verfahrensrechten interessanterweise zunächst darauf hin, dass die Union lange Zeit „in Bezug auf die Wahrung der Menschenrechte in Strafverfahren keinerlei Zuständigkeit“ besessen habe. Jedoch habe sich diese Situation spätestens seit der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrags im Jahr 1997 und der hier geschaffenen Zielperspektive eines „Raums der der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ grundlegend geändert:

Seit 1997, dem Jahr, in dem der Amsterdamer Vertrag unterzeichnet worden ist, hat es sich die Europäische Union, die die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu einem ihrer Grundpfeiler erklärt hat, zur Aufgabe gemacht, dafür zu sorgen, dass diese Rechte und Grundfreiheiten innerhalb der Grenzen der EU beachtet werden. Artikel 7 EUV enthält sehr strenge Sanktionen für die Nichtbeachtung dieser Rechte. Die vorliegende Initiative lässt sich bis zu dieser Erklärung zurückverfolgen.¹⁰²⁰

Die Kommission nimmt hier somit direkten Bezug auf den seit Amsterdam offiziell im EU-Vertrag festgeschriebenen liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard der Union, so dass die Etablierung von gemeinsamen Verfahrensrechten als logische Folge bzw. als direkter positiver Handlungsauftrag aus dieser normativen Verbreiterung der bisherigen innen- und justizpolitischen Kooperation auf EU-Ebene erscheint. Um diesen Handlungsauftrag zu untermauern verweist die Kommission auf die oben skizzierten Elemente interner und externer Kohärenz, aus denen sich klare normative „Selbstbeschränkungseffekte“ ergeben. Hinsichtlich der Dimension interner Kohärenz nimmt die Kommission beispielsweise Bezug auf ihre

¹⁰²⁰ Grünbuch KOM(2003) 75, Punkt 1.2. Hinsichtlich der Kompetenzen der Union in der Frage der Menschenrechte verweist die Kommission an dieser Stelle auf Rechtsprechung des EuGH, der stets auf die besondere Bedeutung der Verfahrensrechte hingewiesen habe, sowie auf die Menschenrechtskonvention des Europarats, deren Beachtung im Kontext der Innen- und Justizpolitik der Union schon im Maastrichter Vertrag festgeschrieben wurde. Eine wirklich neue Situation sei jedoch mit der Schaffung eines RFSR in Amsterdam durch Art. 6 und 7 EUV eingetreten.

eigene Mitteilung zum Aufbau des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ aus dem Jahr 1998, indem bereits hier klar das Erfordernis gemeinsamer verfahrensrechtlicher Mindestschutzrechte als wesentliches Element des zu schaffenden gemeinsamen „Rechtsraums“ betont wird.¹⁰²¹ Es folgen legitimierende Verweise auf die entsprechenden Vorgaben der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere und des daran anknüpfenden Maßnahmenprogramms zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, die ebenfalls Maßnahmen zum „Schutz der individuellen Rechte des Einzelnen“ ausdrücklich vorschreiben.¹⁰²² Besondere normative Orientierungskraft schreibt die Kommission weiterhin der Grundrechtecharta zu:

Ein bedeutsamer Aspekt der Charta ist, dass sie die Europäische Union als politische Gemeinschaft und nicht nur als wirtschaftliche Organisation bestätigt. Zudem bekräftigt sie, dass das gesamte europäische Recht auf der Achtung der Grundrechte basiert. Die in der Charta aufgeführten Rechte sind in sechs Kapitel untergliedert: Würde des Menschen, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und Justizielle Rechte. Das hier relevante Kapitel der Grundrechtecharta ist überschrieben mit "Justizielle Rechte" (Artikel 47- 50). Zu den justiziellen Rechten zählt wie in der EMRK das Recht auf ein faires Verfahren. Festgeschrieben sind ferner die Unschuldsvermutung, das Gesetzlichkeitsprinzip sowie die Verhältnismäßigkeit zwischen Straftat und Strafe. Darüber hinaus wird der Grundsatz *ne bis in idem* auf die gesamte EU ausgedehnt.

Wie aus dem Grünbuch und dem eigentlichen Vorschlag der Kommission zu den Verfahrensrechten hervorgeht, haben die in der Charta verankerten justiziellen Rechte die Formulierung der einzelnen Punkte des Kommissionsvorschlags im Sinne interner Kohärenz maßgeblich beeinflusst.

Hinsichtlich der Dimension externer Kohärenz ist hervorzuheben, dass die Kommission insbesondere auf die grundrechtlichen Verpflichtungen verweist, die sich aus den konkreten Verfahrensrechten der EMRK und der entsprechenden diesbezüglichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben. Um den Mehrwert des eigenen Vorschlags zu den Verfahrensrechten zu legitimieren, stellt die Kommission jedoch ausdrücklich klar, dass die EMRK lediglich als „Ausgangspunkt“ für die Beurteilung gemeinsamer Mindeststandards sowie als „Grundlage für vertrauensbildende Maßnahmen“ zu verstehen sei. Damit argumentiert die Kommission – wie schon in ihrer Mitteilung von 1998 –, dass ein zufrieden stellendes grundrechtliches Schutzniveau im Bereich der Verfahrensrechte erst dann besteht, wenn ausgehend von dieser Basis bestimmte Rechtsangleichungen vorgenommen werden.¹⁰²³ Ziel müsse „eine Art ‚europäische Benchmark‘ [sein], mit der die praktische An-

¹⁰²¹ In ihrem Grünbuch zur den Verfahrensrechten (KOM(2003) 75, Punkt 1.4.) legt die Kommission in diesem Zusammenhang zudem auch noch einmal den Saliengedanken bei der Begründung der Notwendigkeit gemeinsamer Mindeststandards dar: „Mindestschutzgarantien für die Rechte des Einzelnen bilden das erforderliche Gegengewicht zu den Befugnissen der Staatsanwaltschaft, der Gerichte und Ermittlungsbeamten, die durch die justizielle Zusammenarbeit verstärkt worden sind.“

¹⁰²² Vgl. oben Anm. 939 sowie Grünbuch KOM(2003) 75, Punkt 1.5.

¹⁰²³ „Aus diesem Grund wurde die EMRK als Ausgangspunkt für die Beurteilung gemeinsamer Mindeststandards gewählt. Die EMRK enthält Mindeststandards, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, da alle Mitgliedstaaten der EMRK beigetreten sind. [...] Ziel dieses Grünbuchs ist es jedoch nicht, die Mitgliedstaaten anzuhäl-

wendung der betreffenden Rechte erleichtert, optimiert und sichtbarer gemacht werden soll“.¹⁰²⁴ Welche normative Prägekraft dabei von den verfahrensrechtlichen Vorschriften der EMRK ausgeht, macht die Kommission zudem anhand der konkreten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte fest. Die Urteilsbegründung des EGMR in der in diesem Falle relevanten Rechtssache¹⁰²⁵ wörtlich zitierend, konstatiert die Kommission in ihrem Grünbuch,

dass die Europäische Menschenrechtskonvention nicht bestimmt ist, theoretische oder illusorische Rechte zu garantieren, sondern Rechte zu gewährleisten, die konkret sind und Wirksamkeit entfalten; dies gilt insbesondere für die Verteidigungsrechte angesichts der herausragenden Stellung, die dem Recht auf ein faires Verfahren, von dem sie sich ableiten, in einer demokratischen Gesellschaft zukommt [freie Übersetzung der Kommission, DST].¹⁰²⁶

4.4.5.3. *Effizienzargumente: das Positivsummenverhältnis von Verfahrensrechten und gegenseitiger Anerkennung im Vorschlag der Kommission*

Neben Salienz, interner und externer Kohärenz basiert der Vorschlag der Kommission zudem stark auf funktionalen Effizienzargumenten. Im Sinne der bereits dargelegten Vorgaben von Tampere sowie der nachfolgenden einschlägigen Dokumente zur Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung (vgl. oben) argumentiert die Kommission, dass die Einführung von Mindeststandards im Bereich der Verfahrensrechte eine zwingende Voraussetzung für die Effizienz des Mechanismus der gegenseitigen Anerkennung darstellt, da nur so gegenseitiges Vertrauen hergestellt werden könne.¹⁰²⁷ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang jedoch,

ten, ihren Verpflichtungen aus der EMRK nachzukommen, sondern dafür zu sorgen, dass die in der EMRK garantierten Rechte in der Europäischen Union konsequenter und einheitlicher angewandt werden.“ (Grünbuch KOM(2003) 75, Punkt 3.1.).

¹⁰²⁴ Ebd., Punkt 1.7.

¹⁰²⁵ EGMR, Rs. *Artico/Italien*, 13. Mai 1980, Series A, n°37, Rdnrn. 32 f.

¹⁰²⁶ Zudem listet die Kommission weitere Bezugspunkte externer Kohärenz auf (Grünbuch KOM(2003) 75, Punkt 3.4.): „Verfahrensgarantien in Strafverfahren gewähren auch die nachstehenden internationalen Übereinkünfte, denen alle Mitgliedstaaten beigetreten sind:

- Charta der Vereinten Nationen von 1945, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (IPbürger), Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen von 1963, Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien von 1993 (ICTYStatut). Das Statut ist gemäß Artikel 25 und 103 der Charta der Vereinten Nationen für alle Mitgliedstaaten bindend; Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda von 1994 (ICTR-Statut). Das Statut ist gemäß Artikel 25 und 103 der Charta der Vereinten Nationen für alle Mitgliedstaaten bindend; - Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 (Römisches Statut).“ Besonders das Römische Statut geht, wie die Kommission betont, hinsichtlich der festgeschriebenen Schutzstandards noch weit über die EMRK hinaus und bietet für Angeklagte vor dem internationalen Strafgerichtshof höhere Verfahrensgarantien als dies in „normalen Verfahren“ innerhalb der Union der Fall ist.

¹⁰²⁷ Vgl. dazu beispielsweise im Grünbuch KOM(2003) 75 den Punkt 1.7.: „Als vertrauensbildende Maßnahme sollten sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Mindeststandards für Verfahrensgarantien in Strafverfahren einigen. Im Endergebnis sollte diese Initiative daher einen Grad an Harmonisierung herbeiführen, der das Vertrauen in der Praxis stärkt.“ Ähnlich im eigentlichen Vorschlag KOM(2004) 328, Punkt 22: Es sei festzustellen, „dass die Untersuchungen der Kommission und die von ihr durchgeführte Anhörung in Verbindung mit der Rechtsprechung des EGMR zeigen, dass die EMRK in den Mitgliedstaaten unterschiedlich angewandt wird und viele Verstöße gegen die EMRK vorkommen. Diese Unterschiede stellen ein Hindernis für einen gemeinsamen Schutz der Verfahrensrechte innerhalb der Union dar, gefährden das gegenseitige Vertrauen und beeinträchtigen die ordnungsgemäße Funktionsweise des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung. Darüber hinaus zielt die

dass die Kommission das Schlüsselkonzept des „gegenseitigen Vertrauens“ dabei keineswegs nur auf das zu stärkende Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren jeweiligen Justizbehörden bezieht, die den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung anwenden sollen. Vielmehr erweitert die Kommission hier die Perspektive, indem mit „gegenseitigem Vertrauen“ gerade auch das wechselseitige Vertrauen der *Unionsbürger* in die unterschiedlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeint ist, das es im Sinne der Leitvorstellung eines „echten europäischen Rechtsraums“ zu stärken gilt. Als Kerngedanken dieses gemeinsamen Rechtsraums hatte die Kommission in ihrer Mitteilung von 1998 schließlich bereits formuliert, dass es das Ziel sein müsse, „den Bürgern in der gesamten Union eine gemeinsame Vorstellung davon zu vermitteln, was Recht ist“. Genau an diese Konzeption knüpft die Kommission in ihrem Vorschlag zu den Verfahrensrechten an. Im Grünbuch heißt es dazu:

Die Kommission wies in ihrer Mitteilung vom 14. Juli 1998 ‚Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘ darauf hin, dass die ‚Verfahrensvorschriften [...] weitgehend die gleichen Garantien bieten [sollten], damit unterschiedliche Behandlungen je nach Gerichtsbarkeit vermieden werden.‘ EU-Bürger und Personen, die in der EU ansässig sind, müssen überall in der EU auf gleichwertige Verfahrensgarantien vertrauen können.¹⁰²⁸

Nur wenn die Verfahrensgarantien innerhalb der Union gleichwertig sind, können nach dieser Argumentation Behörden und Bürger wirklich gegenseitiges Vertrauen entwickeln, das der Kern einer gemeinsamen Vorstellung von Recht und Gerechtigkeit ist.¹⁰²⁹ Mit dieser normativen Leitidee führt die Kommission hier also eine starke Argumentation im Sinne eines funktionalen Positivsummenverhältnisses zwischen der Institutionalisierung gemeinsamer Mindeststandards im Bereich der Verfahrensrechte und der Effizienz des für die strafjustizielle Kooperation zentralen Prinzips der gegenseitigen Anerkennung ins Feld.¹⁰³⁰

Festzuhalten ist somit, dass der Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss zu bestimmten strafrechtlichen Verfahrensrechten keineswegs *allein* eine strategische Maßnahme darstellt, um einen möglichen „shaming Prozess“ durch Akteure einer kritischen liberalen Zivilgesellschaft zu verhindern oder abzumildern. Zwar ist der Vorschlag im Sinne der Sensi-

Kommission mit diesem Vorschlag darauf ab, die praktische Durchführung der in der EMRK garantierten Rechte effizienter und sichtbarer zu machen, so dass sich alle am Strafrechtssystem beteiligten Personen – nicht nur die Angeklagten, sondern auch Polizeibeamte, Rechtsanwälte, Übersetzer, Dolmetscher und alle anderen beteiligten Personen – dieser Rechte stärker bewusst sind“.

¹⁰²⁸ Grünbuch KOM(2003) 75, Punkt 1.8. An anderer Stelle heißt es (Punkt 1.12): „Es wird daher als erforderlich angesehen, im Wege konkreter Maßnahmen zur Festlegung gemeinsamer Standards dazu beizutragen, dass jedermann auf die Achtung der hier in Rede stehenden Rechte innerhalb der EU vertrauen kann, wobei nationale Besonderheiten in den Vorschlägen der Kommission berücksichtigt werden.“

¹⁰²⁹ Vgl. insofern auch Erwägungsgrund 4 des Vorschlags der Kommission (KOM(2004) 328): „Eine effiziente Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung setzt Vertrauen voraus; nicht nur die Justizbehörden, sondern alle an Strafverfahren beteiligten Personen müssen Entscheidungen der Justizbehörden der anderen Mitgliedstaaten als gleichwertig zu ihren eigenen ansehen und dürfen deren justizielle Funktion und die Wahrung des Rechts auf ein faires Verfahren nicht anzweifeln.“

¹⁰³⁰ Die konkreten Vertragsgrundlagen der Dritten Säule, auf die die Kommission ihren Vorschlag stützt (Art. 31 EUV), sind ganz von dem Gedanken der Effizienz durchdrungen.

bilisierungsthese in einem direkten Zusammenhang mit dem normativen Druck zu sehen, der nach dem 11. September durch Salienzargumente ausgeübt worden war, um ein Gegengewicht insbesondere zum Europäischen Haftbefehl zu schaffen. Doch muss dabei in einer langfristigen Perspektive berücksichtigt werden, dass der Vorschlag zur Institutionalisierung gemeinsamer verfahrensrechtlicher Mindeststandards ebenso eine Konsequenz des bereits vorher deutlich ausgeprägten normativen *und* funktionalen Argumentationspfades und der diesbezüglichen bisherigen rhetorischen Selbstverpflichtungen der Union ist.

4.4.6. Die Verhandlungen über den Rahmenbeschluss zu den Verfahrensrechten – zwischen rhetorischer Selbstverpflichtung und prozeduraler Blockade

Ähnlich wie im Falle der in Kap. 4.3.6.3. behandelten Verhandlungen zum Datenschutzrahmenbeschluss gestalteten sich auch die Verhandlungen im Rat über den Rahmenbeschluss zu den Verfahrensrechten ausgesprochen schwierig und langwierig.¹⁰³¹ Zwar gab es von Anfang an unter den Mitgliedstaaten eine Mehrheit, die den Vorschlag der Kommission befürwortete, doch wurden durchaus auch andere Positionen vertreten, die von Kritik bis hin zu Ablehnung reichten. Die Mitgliedstaaten, die den von der Kommission in ihrem Grünbuch vorgeschlagenen Ansatz eines Rahmenbeschlusses ablehnten, argumentierten beispielsweise, dass mit dem Rahmenbeschluss das Subsidiaritätsprinzip verletzt werde, eine falsche Rechtsgrundlage gewählt worden sei, die bisherigen verfahrensrechtlichen Garantien in Gestalt der EMRK ausreichend seien oder dass die Durchführung des Rahmenbeschlusses technisch schwierig sein könnte.¹⁰³²

Im Laufe der Verhandlungen wuchsen die Meinungsunterschiede, so dass der ursprüngliche Kommissionsvorschlag von der österreichischen Präsidentschaft (erste Jahreshälfte 2006) grundlegend überarbeitet wurde und man sich von nun an auf vier Schlüsselverfahrensrechte für den Beschuldigten konzentrierte: das Recht auf Information, das Recht auf (unentgeltlichen) Rechtsbeistand, das Recht auf einen Dolmetscher und das Recht auf Übersetzung von Verfahrensdokumenten. Gleichzeitig kristallisierte sich eine Gruppe von sechs Mitgliedstaaten (Großbritannien, Irland, Zypern, Tschechien, Malta und die Slowakei) heraus, die die Annahme eines Rahmenbeschlusses ablehnte, da in ihren Augen der inzwischen modifizierte

¹⁰³¹ Die Beratungen wurden in erster Linie in der Arbeitsgruppe „Materielles Strafrecht“ (Working Group on Substantive Criminal Law) geführt; unter österreichischer Präsidentschaft wurde zudem eine informelle Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingerichtet, um den Entwurf voranzubringen. Vgl. Ratsdokument 10287/07.

¹⁰³² Vereinzelt wurde gar argumentiert, ein Rahmenbeschluss könne das bereits bestehende Schutzniveau senken. Die Kommission stellte bereits in ihrem Vorschlag (KOM(2004) 328, Punkt 21) klar, dass solche Bedenken unbegründet seien: „Es bleibt den Mitgliedstaaten unbenommen, das höchste Schutzniveau anzuwenden, das ihnen angemessen erscheint, solange sie das vereinbarte Mindestmaß einhalten. Darüber hinaus ist in der Nichtbeeinträchtigungsklausel in Artikel 17 ausdrücklich festgehalten, dass keine Bestimmung des Rahmenbeschlusses so auszulegen ist, dass sie bestehende Rechte ‚beschränken oder mindern würde‘. Der Vorschlag betrifft gemeinsame Mindestnormen. Es ist unvorstellbar, dass Mitgliedstaaten, die nach Artikel 6 Absatz 2 EUV zur Achtung der Grundrechte verpflichtet sind, den Rahmenbeschluss zur Senkung bestehender Bestimmungen, die über die EU-Erfordernisse hinausgehen, verwenden würden.“

Text des Rahmenbeschlusses nicht mehr ausreichend kompatibel mit Art. 6 EMRK (fair trial) war. Anstelle eines bindenden Rahmenbeschlusses plädierten diese Staaten daher nur noch für die Annahme einer unverbindlichen politischen Resolution über gemeinsame praktische Maßnahmen bei der Anwendung der Verfahrensrechte.¹⁰³³ Trotz dieser sehr kontroversen Situation mahnte der Europäische Rat auf seiner Tagung am 16./17. Juni 2006 den zügigen Abschluss des Rahmenbeschlusses an und machte damit klar, wie sehr man bereits – nicht zuletzt angesichts der ehrgeizigen Vorgaben und Selbstverpflichtungen des Haager Programms im Bereich der Verfahrensrechte (vgl. oben) – unter Handlungsdruck stand.¹⁰³⁴

Nach der erfolglosen österreichischen Präsidentschaft bemühten sich die finnische und die deutsche Präsidentschaft durchaus ernsthaft, den Rahmenbeschluss substantiell voranzubringen und damit das Haager Mandat zumindest inhaltlich zu erfüllen.¹⁰³⁵ Auf der Grundlage der unter finnischer Präsidentschaft geführten Verhandlungen legte der deutsche Vorsitz Anfang 2007 schließlich einen Kompromissvorschlag vor, zu der der Europarat in einer schriftlichen Stellungnahme festhielt, dass dieser Text mit der EMRK im Einklang stehe und auch „vor dem EGMR Bestand“ habe.¹⁰³⁶ In den weiteren Beratungen wurde der Text jedoch erneut verändert, ohne dass sich an der weiterhin bestehenden grundsätzlichen Blockade insbesondere der sechs oben genannten Mitgliedstaaten etwas änderte; diese wiesen einen Eingriff in ihre nationalen Strafprozessordnungen sowie eine mögliche Rechtssprechungskompetenz des EuGH in diesem Bereich strikt zurück.¹⁰³⁷ Nachdem kurzzeitig verschiedene Auswegoptionen – unter anderem die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit – im AStV erörtert worden waren, wurden die Verhandlungen schließlich auf der Sitzung des Rates vom 12./13. Juni 2007 vorläufig abgebrochen.¹⁰³⁸ Trotz der Anfang 2007 erklärten Ambitionen des deutschen Vorsitzes, die Verhandlungen über den Rahmenbeschluss noch bis zum Ende der eigenen Präsidentschaft erfolgreich abzuschließen, und obwohl zumindest 21 Mitgliedstaaten dem

¹⁰³³ Vgl. auch den guten Bericht des House of Lords „Breaking the deadlock: what future for EU procedural rights?“ (European Union Committee, 2nd Report of Session 2006-07, Report with Evidence).

¹⁰³⁴ Vgl. Ratsdokument 10633/1/06 REV 1.

¹⁰³⁵ Auf seiner Sitzung vom 4./5. Dezember 2006 erklärte der Rat, dass die Beratungen mit Blick auf eine „möglichst frühzeitige Annahme“ fortgesetzt werden müssten. Dabei wies er jedoch auf die noch bestehenden grundlegenden Meinungsverschiedenheiten (Rahmenbeschluss oder nicht verbindliche Resolution) hin. Vgl. Presseerklärung des Rates 15801/06 (Presse 341). Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten sprach sich allerdings auch zu diesem Zeitpunkt für einen Rahmenbeschluss als bindende Maßnahme aus. Vgl. Ratsdokument 16201/06 PV/CONS 71 JAI 670.

¹⁰³⁶ Vgl. Ratsdokument 16874/06 DROIPEN 76 (Kompromissvorschlag). Bereits unter finnischer Präsidentschaft waren Vertreter des Europarats persönlich in die Beratungen des Rates involviert, um dafür Sorge zu tragen, dass der Rahmenbeschluss mit der EMRK und der Rechtssprechung des EGMR in Einklang steht. Vgl. Ratsdokument 10287/07. Vgl. auch Ratsdokument 5431/07 DROIPEN 3 (Stellungnahme Europarat).

¹⁰³⁷ In der Fassung des Rahmenbeschlusses vom 20. März 2007 wollte der hierzu erneut konsultierte Europarat jedoch nicht mehr bestätigen, dass der Entwurf noch im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention stehe. Der Europarat warf dem Rat auch vor, ihm zur Prüfung des Textes nur eine äußerst knappe Zeitspanne eingeräumt zu haben, die eine eingehende rechtliche Prüfung unmöglich mache. Vgl. Ratsdokument 8200/07.

¹⁰³⁸ Vgl. Ratsdokument 10267/07 (Presse 125). Vgl. zu den anderen Ausweg-Optionen Ratsdokument 10287/07. Diskutiert wurde beispielsweise eine begrenzte Anwendung des Rahmenbeschlusses nur auf Strafverfahren im Zusammenhang mit einem Europäischen Haftbefehl und nicht auf alle Strafverfahren im Allgemeinen.

zuletzt vorliegenden Entwurf zustimmen konnten,¹⁰³⁹ war eine Einigung aller Mitgliedstaaten unter dem Einstimmigkeitserfordernis nicht möglich.¹⁰⁴⁰

Führt man sich einerseits die klaren und wiederholten rhetorischen Selbstverpflichtungen zur Institutionalisierung von verfahrensrechtlichen Mindeststandards – angefangen beim Wiener Aktionsplan von 1998 bis hin zum Haager Programm – vor Augen, und betrachtet man andererseits die Unmöglichkeit, angesichts einer blockierenden Minderheit von sechs Staaten zu einer Einigung über den Rahmenbeschluss zu kommen, so kann man an dieser Stelle offenkundig von einer liberal-rechtsstaatlichen *capability-expectations gap* sprechen. Mit der Möglichkeit einer qualifizierten Mehrheitsabstimmung hätte es mit einiger Sicherheit ein anderes Verhandlungsergebnis gegeben.¹⁰⁴¹

Bereits die Annahme des zuletzt diskutierten Entwurfs wäre ein wichtiges rechtliches und politisches Signal für die weitere Konstruktion und konzeptionelle Gestaltung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ gewesen. Der prinzipielle Mehrwert eines solchen Rahmenbeschlusses kommt bereits in den Erwägungsgründen des Entwurfs zum Ausdruck.¹⁰⁴² So wird im ersten Erwägungsgrund die Zweckmäßigkeit des Rahmenbeschlusses unter Verweis auf das liberal-rechtsstaatliche Gemeinschaftsethos der Union damit begründet, dass der Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts „ein in seinen tragenden Elementen gleiches Verständnis aller Mitgliedstaaten von Freiheit, Sicherheit und Recht“ voraussetzt. Hierin spiegelt sich der oben erwähnte Leitgedanke wider, den Unionsbürgern eine gemeinsame Vorstellung von dem zu vermitteln, „was Recht ist“, und so – im Sinne der Zielvorstellung des Haager Programms – eine „gemeinsame europäische Rechtskultur“ zu schaffen. In Erwägungsgrund 3 wird entsprechend die zentrale Rolle des gegenseitigen Vertrauens betont, für das die verfahrensrechtlichen Mindeststandards der EMRK die Grundlage darstellen. Nach dem Textentwurf sollten diese von allen Mitgliedstaaten anerkannten Mindeststandards der EMRK gemäß deren „Interpretation und Fortentwicklung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte“ durch den geplanten Rahmenbeschluss „bekräftigt und behutsam erweitert werden“. In der Tat handelt es sich bei den im Rahmenbeschluss vorgesehenen Regelungen überwiegend um eine Bestätigung und begrenzte Konkretisierung der bereits mit der EMRK statuierten, und in der Rechtsprechung des EGMR zum Teil aufgegriffenen Rechte des Angeklagten bzw. Festgenommenen auf Informa-

¹⁰³⁹ Vgl. Ratsdokument 10287/07.

¹⁰⁴⁰ Vgl. hierzu auch die Presseerklärung der Bundesjustizministerin Brigitte Zypries zur Bilanz der deutschen Präsidentschaft (Pressemitteilung vom 27.06.2007, abrufbar unter www.bmj.bund.de, letzter Zugriff 10.3.2009), die noch einmal den Charakter des Rahmenbeschlusses als „Gegengewicht“ betont: „Gern hätte ich auch die Verhandlungen über gemeinsame Mindeststandards für Beschuldigte in Strafverfahren abgeschlossen. Dies umso mehr, als der Schwerpunkt der strafrechtlichen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene in der jüngeren Vergangenheit vor allem auf der Verbesserung staatlicher Eingriffsrechte lag. 21 Mitgliedstaaten waren auch entschlossen, diese Mindeststandards zu verabschieden. Leider lehnen sechs Mitgliedstaaten jeden Einfluss der Europäischen Union auf ihr nationales Strafverfahrensrecht aus grundsätzlichen Erwägungen ab.“

¹⁰⁴¹ Interview Kommission 29. Mai 2008.

¹⁰⁴² Fassung des Entwurfs vom 5. Juni 2007 (Ratsdokument 10287/07).

tion, Verteidigung, Dolmetschung und Übersetzung verfahrensrelevanter Dokumente.¹⁰⁴³ Obwohl der Rahmenbeschlussentwurf im Wesentlichen die Rechte aus der EMRK sowie der diesbezüglichen Rechtsprechung des EGMR reproduziert, hätte ein solcher Rahmenbeschluss der Europäischen Union in diesem zentralen grundrechtlichen Bereich ohne Zweifel ein schärferes eigenständiges Profil gegeben und den eigenen Anspruch der Union, ein Raum des Rechts und der Gerechtigkeit zu sein, sichtbarer gemacht.

4.4.7. Weitere Maßnahmen im Bereich der Verfahrensrechte

Bevor mit Blick auf die oben analysierten Entwicklungen mögliche Schlussfolgerungen und Prognosen aus theoretischer Perspektive formuliert werden, soll im Folgenden dargelegt werden, dass sich die Leitideen eines gemeinsamen europäischen Rechtsraums und einer gemeinsamen europäischen Rechtskultur bislang nicht nur in dem besagten Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über gewisse Rechte von Verdächtigen und Angeklagten im Strafprozess niedergeschlagen haben. Vielmehr sind einige weitere legislative Maßnahmen zum Schutz der Rechte des Einzelnen im Bereich der strafjustiziellen Zusammenarbeit in Planung oder bereits auf den Weg gebracht worden. Zu diesen Maßnahmen zählen insbesondere

- der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über eine Europäische Überwachungsanordnung in Ermittlungsverfahren innerhalb der Europäischen Union;¹⁰⁴⁴
- das Grünbuch der Kommission über die Unschuldsvermutung;¹⁰⁴⁵

¹⁰⁴³ Art. 2 des Entwurfs behandelt das Recht auf Information. Demnach sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass jeder Person, die wegen einer Straftat festgenommen oder einer Straftat angeklagt wird, innerhalb möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache mitgeteilt wird, was die Gründe ihrer Festnahme/Anklage sind, welche Beschuldigungen gegen sie erhoben werden und welche maßgeblichen Verfahrensrechte sie in der betreffenden Phase des Verfahrens wahrnehmen kann. Dieses Recht ist in seiner Formulierung nahezu identisch mit Art. 5 Abs. 2 sowie 6 Abs. 3 EMRK.

Art. 3 des Entwurfs regelt das Recht auf Verteidigung: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass 1. jede Person, die im Zusammenhang mit einer Straftat festgenommen wurde, a) nach der Verhaftung mit einem Verteidiger Kontakt aufnehmen lassen kann; b) ausreichend Gelegenheit hat, sich mit ihrem Verteidiger außer Hörweite dritter Personen zu beraten, wobei diese Beratung auch nicht auf andere Weise inhaltlich überwacht werden darf; eine Überwachung kann in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, wenn und insoweit die Bekämpfung von schweren und komplexen Formen der Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, dies erfordert und sofern angemessene und ausreichende Schutzmechanismen bestehen; c) generell einen Verteidiger ihrer Wahl hinzuziehen kann; d) unentgeltlich den Beistand eines Verteidigers erhält, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist und falls ihr die Mittel zur Bezahlung fehlen, 2. jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, a) ausreichend Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung ihrer Verteidigung hat; b) sich selbst verteidigen kann, sich durch einen Verteidiger ihrer Wahl verteidigen lassen kann oder, falls ihr die Mittel zur Bezahlung fehlen, unentgeltlich den Beistand eines Verteidigers erhält, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist; c) Fragen an Belastungszeugen stellen oder stellen lassen kann und die Ladung und Vernehmung von Entlastungszeugen unter denselben Bedingungen erwirken kann, wie sie für Belastungszeugen gelten.“

Art. 4 des Entwurfs regelt das Recht auf einen Dolmetscher: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass jede einer Straftat angeklagte oder im Zusammenhang damit festgenommene Person unentgeltlich die Unterstützung eines Dolmetschers erhält, wenn sie die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder spricht.“

Art. 5 des Entwurfs statuiert das Recht auf eine unentgeltliche Übersetzung von Dokumenten im Strafprozess.

¹⁰⁴⁴ Vorschlag KOM(2006) 468 endg., vom 29.8.2006.

¹⁰⁴⁵ Grünbuch über die Unschuldsvermutung, KOM(2006) 174 endg., vom 26.4.2006.

- das Grünbuch der Kommission über Kompetenzkonflikte und den Grundsatz *ne bis in idem* in Strafverfahren;¹⁰⁴⁶
- Harmonisierungsbestrebungen mit Blick auf die Frage von Abwesenheitsurteilen.¹⁰⁴⁷

Der Vorschlag über eine Europäische Überwachungsanordnung etwa ist ebenfalls Teil des Programms zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung vom November 2000 und steht in direktem Zusammenhang mit dem oben behandelten Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren. Ziel des Vorschlags ist die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen im Ermittlungsverfahren zwischen den Justizbehörden der Mitgliedstaaten, um auf diese Weise sicherzustellen, dass ein EU-Bürger, der einer Straftat im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verdächtigt wird, in dem er nicht wohnhaft ist, für die Untersuchungshaft oder eine andere Überwachungsmaßnahme in seine gewohnte Umgebung, d.h. in seinen Heimatstaat, überstellt werden kann. Hintergrund des Vorschlags ist der Umstand, dass solche EU-Bürger, gegen die in einem Mitgliedstaat wegen einer Straftat ermittelt wird, in dem sie nicht wohnhaft sind, in der Regel wegen Fluchtgefahr und fehlender Bindung zu dem betreffenden Mitgliedstaat in einer (für sie) fremden Umgebung in Untersuchungshaft genommen oder mitunter einer langfristigen Überwachungsmaßnahme ohne Freiheitsentzug unterstellt werden. Eine beschuldigte Person, die in dem Land wohnhaft ist, in dem sie einer Straftat beschuldigt wird, würde in einer vergleichbaren Situation häufig einer weniger einschneidenden Überwachungsmaßnahme wie einer einfachen Meldeauflage oder einer Aufenthaltsbeschränkung unterworfen.¹⁰⁴⁸ Insofern besteht hier nach Auffassung der Kommission eindeutig die Gefahr einer Diskriminierung zwischen inländischen und ausländischen Personengruppen.¹⁰⁴⁹ Angesichts der bislang nicht erfolgten gegenseitigen Anerkennung etwa von möglichen Alternativen zur Untersuchungshaft und anderen Überwachungsmaßnahmen müsse daher die „Umsetzung des Rechts auf Freiheit und Unschuldsvermutung in der Europäischen Union [...] insgesamt nach wie vor als unvollständig angesehen werden“. Der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss für eine Europäische Überwachungsanordnung, mit der eine betroffene Person für das Ermittlungsverfahren in ihren

¹⁰⁴⁶ Grünbuch über Kompetenzkonflikte und den Grundsatz *ne bis in idem* in Strafverfahren, KOM(2005) 696 endg., vom 23.12.2005.

¹⁰⁴⁷ Das diesbezügliche Grünbuch der Kommission wurde im Sommer 2008 durch eine Legislativinitiative der slowenischen Ratspräsidentschaft ersetzt, die schließlich formal in Gestalt eines Vorschlags von Seiten Sloweniens, Deutschlands, Tschechiens, Frankreichs, Schwedens, der Slowakei, des Vereinigten Königreichs eingebracht wurde. Vgl. dazu auch den Bericht der Kommission über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007 (KOM(2008) 373 endg., vom 2.7.2008, Rdnr. 57) sowie unten.

¹⁰⁴⁸ Vorschlag KOM(2006) 468, S. 2. Inzwischen hat der Rat zu diesem Vorschlag auf der Tagung vom 27./28. November 2008 eine „allgemeine Ausrichtung“ erzielt. Vgl. Ratsdokument 16382/08.

¹⁰⁴⁹ Die übermäßige oder unnötige Anwendung und Dauer der Untersuchungshaft trägt überdies zur Überfüllung der Haftanstalten bei, ein Phänomen, das nach wie vor die Justizvollzugssysteme in ganz Europa beeinträchtigt und in schwerwiegender Weise die Bemühungen zur Verbesserung der Haftbedingungen untergräbt. Überdurchschnittlich viele Ausländer in Untersuchungshaft. Vgl. ebd.: 3.

Heimatstaat überstellt werden kann, spiegelt somit deutlich den Gedanken wider, dass es innerhalb eines „gemeinsamen europäischen Rechtsraums ohne Binnengrenzen“ (so heißt es in Erwägungsgrund 4 des Vorschlags) nicht zur Ungleichbehandlung der Unionsbürger hinsichtlich ihrer Freiheit kommen darf.¹⁰⁵⁰

Dieser Leitgedanke, mögliche Ungleichbehandlungen zu vermeiden, ist auch Dreh- und Angelpunkt des von der Kommission im April 2006 vorgelegten Grünbuchs zur Unschuldsvermutung, das im Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms unter der Rubrik „Stärkung des Rechts“ aufgeführt ist. Die Kommission möchte mit diesem Grünbuch herausfinden, ob der zentrale rechtsstaatliche Grundsatz der Unschuldsvermutung in allen Mitgliedstaaten der Union gleichermaßen verstanden wird. Um mögliche Unterschiede im Verständnis der Unschuldsvermutung unter den Mitgliedstaaten zu identifizieren, aus denen sich möglicherweise eine Ungleichbehandlung von Unionsbürgern ergeben könnte, hat die Kommission bereits im Jahr 2004 eine umfangreiche Studie zum Beweisrecht in den Mitgliedstaaten in Auftrag gegeben und an jedes Mitgliedsland einen entsprechenden Fragebogen verschickt.¹⁰⁵¹ Auf der Grundlage dieser Evaluierung strebt die Kommission die Aufnahme einer gemeinsamen Regelung zur Unschuldsvermutung in den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über Verfahrensgarantien für die Beweiserhebung und -verwertung an.¹⁰⁵²

Ende 2005 veröffentlichte die Kommission weiterhin ein Grünbuch zu Kompetenzkonflikten und zum *ne bis in idem* Grundsatz in Strafverfahren.¹⁰⁵³ Ziel ist es, mögliche Kompetenzkonflikte zwischen den Justizbehörden der Mitgliedstaaten zu verhindern, die auftreten können, wenn in einem bestimmten Fall mehrere Mitgliedstaaten für die Verfolgung einer Straftat zuständig sind. Diese Problematik steht in direktem Zusammenhang mit dem Schutz eines Straftäters vor einer möglichen doppelten Strafverfolgung (*ne bis in idem* Prinzip). So kann es in Fällen, in denen mehrere Mitgliedstaaten parallel in ein und derselben Sache ermitteln, schnell zu Kompetenzkonflikten kommen, da der *ne bis in idem* Grundsatz erst dann greift, wenn in einem Staat ein Verfahren bereits rechtskräftig abgeschlossen ist und insofern eine zweite Strafverfolgung in einem anderen Mitgliedstaat ausgeschlossen ist.¹⁰⁵⁴ Bei parallel

¹⁰⁵⁰ Dies kommt deutlich auch auf S. 5 des Vorschlags zum Ausdruck: „Dieser Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zielt allgemein darauf ab, das Recht auf Freiheit und die Unschuldsvermutung in der gesamten Europäischen Union zu stärken und die Gleichbehandlung aller Bürger im *gemeinsamen* Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu fördern [Hervorhebung durch die Kommission, DST].“ Vgl. auch Erwägungsgrund 3 des Vorschlags.

¹⁰⁵¹ Vgl. Grünbuch KOM(2006) 174 endg., S. 6.

¹⁰⁵² Die Kommission ist hier allerdings im Zeitverzug. Ein Grünbuch über gemeinsame Mindestnormen für die Beweiserhebung war ursprünglich für 2006 vorgesehen, ist jedoch bis jetzt nicht erschienen. Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „zur gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen und zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens der Mitgliedstaaten untereinander, KOM(2005) 195 endg., vom 19.5.2005, hier S. 8.

¹⁰⁵³ Die Anwendung des *ne bis in idem* Grundsatzes war 2003 zudem bereits Gegenstand einer Initiative Griechenlands. Allerdings konnten sich die Mitgliedstaaten im Rat nicht auf einen gemeinsamen Ansatz in dieser Frage einigen. Vgl. Grünbuch KOM(2005) 696 sowie Grünbuch KOM(2003) 75, S. 18.

¹⁰⁵⁴ Siehe dazu oben etwa die Problematik des Gözütök-Falles.

laufenden Ermittlungen stellt sich daher die Frage, welches Gericht für eine rechtskräftige Entscheidung letztlich zuständig sein soll, ohne dass es zu willkürlichen Ergebnissen bei der Wahl des Gerichts kommt.¹⁰⁵⁵ Die Kommission schlägt hier die Entwicklung möglicher Mechanismen vor, um die Bestimmung des am besten geeigneten Strafgerichts zu erleichtern. Auf diese Weise soll das Strafverfahren in einem Mitgliedstaat konzentriert und mögliche Mehrfachverfolgungen, die im Widerspruch zu dem *ne bis in idem* Grundsatz stehen, verhindert werden.¹⁰⁵⁶ Auch der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum deutschen Umsetzungsgesetz des Europäischen Haftbefehls geprägte Topos des „maßgeblichen Inlandsbezugs“ einer Straftat kann in diesem Zusammenhang bereits ein gewisses Element für die Lösung oder Milderung bestimmter Kompetenzkonflikte liefern.¹⁰⁵⁷ Für den betroffenen Beschuldigten einer Straftat würde eine Regelung zur Wahl des am besten geeigneten Gerichts zweifellos mehr Rechtssicherheit bieten. Der Konsultationsprozess zwischen Kommission und den Mitgliedstaaten für einen entsprechenden Legislativentwurf ist derzeit noch im Gange.¹⁰⁵⁸

Neben den bereits veröffentlichten Grünbüchern zur Unschuldsvermutung sowie über Kompetenzkonflikte und den Grundsatz *ne bis in idem* hatte die Kommission angesichts der sehr unterschiedlichen nationalen Rechtslagen zudem ein eigenes Grünbuch über das Vorgehen bei Urteilen in Abwesenheit des Beschuldigten geplant. Die Schaffung von Mindestnormen auch in diesem verfahrensrechtlichen Bereich stellte nach den Vorstellungen der Kommission ein wichtiges Element zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und zur Schaffung einer „gemeinsamen Rechtskultur“ innerhalb der Europäischen Union dar.¹⁰⁵⁹ Inzwischen hat der Rat – anknüpfend an die Mitte 2008 unter slowenischer Präsidentschaft angestoßene Initiative zu einem Rahmenbeschluss über Abwesenheitsurteile – einen ersten Rahmenbeschluss über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen angenommen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird.¹⁰⁶⁰ Dieser neue Rechtssetzungsakt wird nach Einschätzung des Rates die Überstellung verurteilter Personen in einen anderen Mitgliedstaat für die Zwecke der Vollstreckung der verhängten

¹⁰⁵⁵ Im Grünbuch über Kompetenzkonflikte und den *ne bis in idem* Grundsatz (KOM(2005) 696, S. 3) heißt es dazu: „Wenn das Gericht den Vorzug erhält, das als erstes in der Lage ist, eine rechtskräftige Entscheidung zu erlassen, läuft der Grundsatz im Ergebnis darauf hinaus, dass nach dem Motto „wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ verfahren wird. Die Bestimmung des zuständigen Gerichts erfolgt derzeit eher zufällig, und das ist wohl auch der Grund, warum das Verbot der doppelten Strafverfolgung nach wie vor diversen Ausnahmen unterliegt.“

¹⁰⁵⁶ Vgl. Wasmeier (2006: 35 f.).

¹⁰⁵⁷ Vgl. oben Kap. 4.4.3.3. sowie Wasmeier (2006: 36).

¹⁰⁵⁸ Vgl. den Verfahrensstand unter www.ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=193741, letzter Zugriff 10.3.2009.

¹⁰⁵⁹ Vgl. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/116001.htm> (letzter Zugriff 10.3.2009). Vgl. insofern auch bereits das Grünbuch KOM(2003) 75.

¹⁰⁶⁰ Rahmenbeschluss des Rates 2008/909/JHA, ABl. L 327/27, vom 5.12.2008, angenommen in der Sitzung der Innen- und Justizminister vom 27./28. November 2008. Vgl. zur ursprünglichen Initiative unter slowenischer Präsidentschaft das diesbezügliche Hintergrundpapier unter www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/100827.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009.

Sanktion unter Berücksichtigung der Möglichkeit einer Resozialisierung der verurteilten Person erlauben.¹⁰⁶¹

Welche Schlussfolgerungen und Prognosen lassen sich nun aus theoretischer Sicht mit Blick auf die Frage einer Institutionalisierung gemeinsamer verfahrensrechtlicher Mindestnormen formulieren?

4.4.8. Schlussfolgerungen und Prognosen aus theoretischer Perspektive

Zunächst hat die Fallstudie deutlich gemacht, dass es angesichts der gesteigerten Sicherheits- und Performanzorientierung nach dem 11. September 2001 und der daraus resultierenden erheblich beschleunigten Annahme des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl zu einer gewissen liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung und entsprechendem normativen Druck durch Salienzargumente kam. Die Angleichung bestimmter Verfahrensrechte wurde von der Kommission – im Einklang mit den Salienzargumenten anderer Akteure wie dem Europäischen Parlament oder bestimmten Bürgerrechtsorganisationen – bewusst als „Gegengewicht“ zu stärker repressiven Maßnahmen (in erster Linie dem Europäischen Haftbefehl) betrachtet, um eine liberal-rechtsstaatliche Legitimitätslücke zu vermeiden. Entsprechend verpflichtete sich der Rat, auf dem Gebiet der Verfahrensrechte zu konkreten Fortschritten zu kommen. Ähnlich wie im Falle des Rahmenbeschlusses zum Datenschutz in der Dritten Säule ist der Zeitpunkt der konkreten Initiative zu Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der Verfahrensrechte somit mit einer deutlichen liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung verknüpft. Allerdings ist der Vorschlag zu den Verfahrensrechten keineswegs allein als eine kurzfristige, womöglich gar opportunistische Reaktionshandlung zu verstehen, sondern muss – genau wie der Datenschutzrahmenbeschluss – auch als Konsequenz eines langfristigen, seit 1998 bestehenden Argumentationspfades betrachtet werden. Die Kommission hatte in ihrer wegweisenden Mitteilung von 1998 zum Aufbau des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ deutlich gemacht, wie wichtig eine „Gleichwertigkeit“ der mitgliedstaatlichen Verfahrensgarantien sei und dies über den Gedanken des Vertrauens und der Gerechtigkeit (Vermeidung von *Ungleichbehandlung* der Bürger) in den Kontext eines echten europäischen „Raums des Rechts“ gestellt, in dem die Unionsbürger die gleichen Rechte und den gleichen effektiven Rechtsschutz genießen sollten. Seit der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase ist dieser normative Gedanke einer Vermeidung von ungerechten Ungleichbehandlungen *die* prägende Leitidee für das Ziel eines gemeinsamen Rechtsraums. Im Haager Programm wurde diese Zielsetzung mit dem Begriff einer gemeinsamen „europäischen Rechtskultur“ noch weiter konkretisiert.

¹⁰⁶¹ Vgl. die Pressemitteilung des Rates der Innen- und Justizminister zur Sitzung vom 27./28. November 2008 (Ratsdokument 16325/1/08 REV 1 (Presse 344)).

Der vorläufige Abbruch der Verhandlungen über den Rahmenbeschluss zu den Rechten von Verdächtigen und Beschuldigten im Strafprozess hat jedoch auch gezeigt, dass es derzeit eine gewisse Diskrepanz zwischen der argumentativen Konstruktion der oben genannten liberal-rechtsstaatlichen Zielvorstellungen und den tatsächlichen institutionellen und prozeduralen Fähigkeiten der Union gibt, die erzeugte Erwartungshaltung tatsächlich zu erfüllen. In der Tat haben vor allem der Einstimmigkeitszwang und das Verhalten einiger weniger Mitgliedstaaten bislang verhindert, dass der Rahmenbeschluss zu den Verfahrensrechten angenommen werden konnte. Anders als bei den Verhandlungen zum Datenschutzrahmenbeschluss war der normative und funktionale Druck hier offenbar nicht groß genug, um die Mitgliedstaaten zu einem einstimmigen Kompromiss zu zwingen.

Letzteres mag zum Teil damit zu tun haben, dass einige Mitgliedstaaten in den externen verfahrensrechtlichen Vorschriften der EMRK womöglich bereits ein ausreichendes Mindestniveau gesehen haben könnten. Weiterhin gab es keine zusätzlichen dynamisierenden Kontextfaktoren, die zu einer Erhöhung des Handlungsdrucks auf den Rat beitrugen: Hätte beispielsweise der EuGH in seinem Schlüsselurteil in der Sache *Advocaten voor de Wereld* – wie von einigen Beobachtern erwartet – darauf hingewiesen, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung in Gestalt des Europäischen Haftbefehls für den Bereich der Verfahrensrechte möglicherweise negative Konsequenzen hat (*Salienz*), oder hätte er umgekehrt funktional argumentiert, dass die Angleichung bestimmter Verfahrensrechte für eine wirklich reibungslose Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung zwingend notwendig ist (*Effizienz*), dann hätte dies den Handlungsdruck auf den Rat bei seinen Beratungen über den Rahmenbeschluss zu den Verfahrensrechten womöglich zusätzlich erhöht.

Entscheidender ist aber insgesamt, dass der Bereich des nationalen Strafprozessrechts offenbar noch schwieriger für Harmonisierungsmaßnahmen zugänglich ist als der Komplex des Datenschutzes. Trotz des insgesamt nicht in Frage gestellten Arguments eines *Positivsummenverhältnisses* zwischen gegenseitiger Anerkennung und partiellen Rechtsangleichungen zeigen sich noch erhebliche Beharrungskräfte bei den Mitgliedstaaten. Harmonisierungsmaßnahmen im Feld des Straf- und Strafprozessrechts sind „unangenehm“ für die Mitgliedstaaten, da sie angesichts der meist jahrhundertealten jeweiligen nationalen Rechtstraditionen den Kern nationalstaatlicher Souveränität berühren und rechtstechnisch häufig sehr komplex sind.¹⁰⁶² Auf der Basis des bisherigen Einstimmigkeitszwangs sind substantielle Kompromisse daher nur sehr schwer zu erzielen. Entsprechend deutlich hat auch die Kommission in ihren Berichten über die Umsetzung des Haager Programms betont, „dass im Hinblick auf weitere

¹⁰⁶² Nicht zuletzt in den zahlreichen Unterschieden zwischen angelsächsischem Common Law und kontinentalem Civil Law werden die Schwierigkeiten bei Harmonisierungsbemühungen im Bereich des materiellen und prozeduralen Strafrechts besonders greifbar. Vgl. zu den unterschiedlichen Rechtstraditionen etwa Mitsilegas et al. (2003: 10 ff.).

Forschritte beim Aufbau eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in den von Titel VI des EU-Vertrags abgedeckten Bereichen effektivere und transparentere Beschlussfassungsverfahren mit stärkerer Rechenschaftspflicht erforderlich sind“.¹⁰⁶³

Sollte es angesichts dieser Defizite bei den Beschlussfassungsmechanismen nicht vorher zur Anwendung des Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit kommen, was angesichts der Komplexität der Verhandlungsmaterie eher unwahrscheinlich ist, so könnte eine Lösung darin bestehen, den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zu den Rechten von Verdächtigen und Angeklagten im Strafprozess erneut (d.h. dann in Gestalt einer Richtlinie) auf der Grundlage des derzeit zur Ratifizierung stehenden Vertrags von Lissabon zu behandeln. Sollte der Vertrag von Lissabon ratifiziert werden, wäre unter den neuen Vertragsbedingungen für dieses Dossier dann eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in Verbindung mit der gleichberechtigten Mitentscheidung des Europäischen Parlaments vorgesehen, was zu einer Überwindung der derzeitigen Entscheidungsblockade und zu einem inhaltlich substantiellen Rechtsakt führen sollte. Die derzeitige *capability-expectations gap* im Bereich der Verfahrensrechte wäre beseitigt, und die entsprechenden Mindeststandards könnten im Sinne einer – im Verhältnis zur bisherigen argumentativ erzeugten Erwartungshaltung – nachrückenden „Konstitutionalisierung“ institutionalisiert werden. Sie wären damit „Nachzügler“ aber keine „Verlierer“ im Prozess der Schaffung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.

Generell lässt sich aus theoriegeleiteter Perspektive mit einiger Gewissheit annehmen, dass trotz des vorläufigen Scheiterns des Rahmenbeschlusses über die Rechte von Verdächtigen und Beschuldigten im Strafprozess das Vorhaben keineswegs von der politischen Agenda der Europäischen Union verschwinden wird. Dafür sind die bisher etablierten langfristigen Argumentationsstrukturen im Sinne von *Salienz*, *interner/externer Kohärenz* und *Effizienz* durch die regelmäßigen rhetorischen Selbstverpflichtungen in grundlegenden Programmpapieren zum RFSR zu klar ausgeprägt.¹⁰⁶⁴ Zu eng sind die von diesen Strukturen ausgehenden argumentativen „Selbstbeschränkungsmechanismen“ für die Entscheidungsträger, als dass dieses sensible Thema nicht mehr weiter verfolgt werden könnte. Letzteres wird durch den Bericht der Hochrangigen Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik bestätigt, indem offen angesprochen wird, dass angesichts der fehlgeschlagenen Verhandlungen über den Rahmenbeschluss noch eine lange Strecke zu gemeinsamen EU-weiten Mindeststandards bei den Verfahrensrechten zurückzulegen ist, dass aber an diesen Anstrengungen aufgrund der rechtsstaatlichen Verpflichtungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten kein Weg vorbeiführt:

¹⁰⁶³ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2006, KOM(2007) 373 endg., vom 3. Juli 2007, hier S. 21. Ähnlich auch der neueste Bericht der Kommission vom 2. Juli 2008, KOM(2008) 373 endg., Punkt 1.4.2.

¹⁰⁶⁴ So auch die Einschätzung der interviewten Experten im Rat (9. Juni 2007) und der Kommission (29. Mai 2008).

Although we believe that we have guaranteed citizens' rights to a fair trial in our countries to the greatest extent possible, we have not been successful in reaching an agreement on the Framework Decision on minimum rights in criminal proceedings – including the right to an interpreter or defence counsel. At the moment, we do not have any established canon of procedural rights determined by the European Union, which should and must be granted to every citizen of Europe as a minimum. [...]. The post-Hague programme beginning in 2010 should continue to enhance mutual trust in the legal systems of other Member States by establishing minimum rights – this is the basis for the principle of mutual recognition. We should determine concrete steps to strengthen citizens' rights at European level for 2010 and the following years – particularly following the adoption of the Lisbon Treaty. Otherwise, our citizens will often perceive the European Union only as an institution that curtails rather than guarantees rights.¹⁰⁶⁵

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass nach dem Verfassungsentwurf auch im Lissabonner Vertrag eine eigene Vertragsgrundlage für Mindestharmonisierungen im Bereich der Verfahrensrechte verankert wurde.¹⁰⁶⁶ Im Sinne eines langfristigen Prozesses der Normgenese stellt dies die primärrechtliche Verfestigung des bisherigen, seit 1998 bestehenden Argumentationspfades innerhalb der Union dar, der insofern durchaus stabil ist.

Entsprechend versucht die Kommission, diesen Argumentationspfad zu nutzen und die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der im Laufe der Zeit offiziell eingegangenen diversen Selbstverpflichtungen zu bewegen – auch mit Blick auf die verschiedenen anderen im Bereich der Verfahrensrechte geplanten Maßnahmen. Wenngleich sich die Beratungsprozesse zwischen Kommission und Mitgliedstaaten recht zäh gestalten, kann man aus theoretischer Perspektive in diesem Zusammenhang durchaus sagen, dass die Kommission im Bereich der Verfahrensrechte bislang als Policy-Entrepreneur agiert hat und auch weiterhin maßgeblich darum bemüht ist, den Schutz der Rechte des Einzelnen inhaltlich voranzutreiben.¹⁰⁶⁷

Die oben skizzierten verschiedenen Projekte und Planungen im Bereich der Verfahrensrechte zeigen dabei, dass es klare Handlungsvorgaben und eine argumentativ deutlich ausgeprägte Zielvorstellung eines einheitlichen europäischen Rechtsraums gibt. Die Zielperspektive bei diesen Bemühungen ist jedoch keine vollständige Rechtsharmonisierung im Sinne eines einheitlichen europäischen Straf- und Strafprozessrechts, das die mitgliedstaatlichen diesbezüglichen Rechtsordnungen ablösen würde. Vielmehr geht es um die *komplementäre* Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung und die Schaffung gemeinsamer Mindeststandards, um mögliche Ungleichbehandlungen der Unionsbürger zu verhindern. Nur so kann dauerhaft tatsächlich gegenseitiges Vertrauen geschaffen werden.

¹⁰⁶⁵ Bericht der Hochrangigen Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik (S. 13), vgl. oben Anm.639.

¹⁰⁶⁶ Die Hochrangige Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik nimmt in ihrem Bericht (S. 14) ausdrücklich auf diese Rechtsgrundlage des Lissabonner Vertrags Bezug und schlägt als ersten Schritt vor, „to include at least the rights arising from the proposal for a Framework Decision to strengthen the rights of the accused in criminal proceedings (Right to information with regard to procedural rights, Right to defence counsel, Right to an interpreter and to a translation of the relevant procedural documents), and to address additional Steps, for example, minimum rules in terms of the presumption of innocence, in order to secure citizens' rights.”

¹⁰⁶⁷ Vgl. Morgan (2005: 197).

Der Ansatz, gegenseitiges Vertrauen einfach als bereits bestehendes Faktum voranzusetzen, übersieht, dass angesichts der ursprünglich rein zwischenstaatlichen und souveränitätsfixierten Kooperationshaltung der Mitgliedstaaten im strafrechtlichen Bereich über Jahrzehnte hinweg eher gegenseitiges „Misstrauen“ die Regel war und der Prozess der Vertrauensbildung insofern noch immer erhebliche unterstützende Maßnahmen erfordert.¹⁰⁶⁸ Dazu zählt neben einer besseren Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Justizbehörden und der Intensivierung des gegenseitigen Austauschs über angewendete Methoden vor allem der Ansatz einer weiteren Verrechtlichung durch Schaffung gemeinsamer Mindestnormen.¹⁰⁶⁹

Die bislang etablierten Argumentationsstrukturen zur Schaffung von solchen Mindestnormen im Bereich der Verfahrensrechte dürften dabei sicherstellen, dass dieser Prozess der Verrechtlichung fortschreiten wird. Wenn dies nicht der Fall wäre, käme es im weiteren Zeitverlauf sowohl zu einer eklatanten liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätslücke als auch zu einer ergebnisinduzierten, d.h. funktionalen Legitimitätslücke hinsichtlich der Effizienz der weiteren strafjustiziellen Zusammenarbeit. Die Akteure (Mitgliedstaaten und EU-Institutionen) sind jedoch gezwungen, sich an diesen beiden Legitimitätsstandards zu orientieren, um langfristig die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union beim Aufbau des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu gewährleisten. Wenn es gelingt, wie mit den Reformen des Lissabonner Vertrags zu erwarten wäre, die strukturell bedingte derzeitige liberal-rechtsstaatliche capability-expectations gap zu überwinden, dürfte die Schaffung eines echten europäischen Rechtsraums im Sinne der oben genannten Zielperspektive deutlich schneller vorangehen als bisher.

Unabhängig davon ist jedoch zu betonen, dass die Union bereits *jetzt* angesichts des bisher erreichten Grades interner und externer Kohärenz beim Schutz der Rechte des Einzelnen einen gewissen „europäischen“ Rechtsraum bildet: Die für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Normen der EMRK, die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, die Bindung an die rechtsstaatlichen Grundsätze des Art. 6 EUV sowie die mit dem Lissabonner Vertrag angestrebte Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta der Union bilden – nicht nur mit Blick auf die Verfahrensrechte – einen durchaus dichten und substantiellen grundrechtlichen Schutzraum, der in dieser Form seinesgleichen im internationalen System suchen dürfte.

¹⁰⁶⁸ Vgl. generell Nilsson (2005) sowie de Groot (2005).

¹⁰⁶⁹ Siehe Nilsson (2005: 39), Kerchove (2005: 307 ff.).

5. Schlussbetrachtung und Ausblick

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus der vorangegangenen empirischen Untersuchung vor dem theoretischen Hintergrund der Arbeit ziehen, und was ergibt sich daraus für die weitere Forschung?

Geht man von den in der Einführung formulierten Fragestellungen dieser Arbeit aus, so ist in der empirischen Untersuchung deutlich geworden, dass sich im Laufe der Zeit durchaus ein eigenständiges, positives liberal-rechtsstaatliches Leitbild im EU-Politikfeld Innere Sicherheit entwickelt hat. Wie sich gezeigt hat, muss diese Entwicklung eines liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes dabei allerdings immer im direkten Kontext mit der Herausbildung sicherheits- und performanzorientierter Argumentationsstrukturen beurteilt werden: Für die Schlussbetrachtung bietet sich daher an, die Entwicklung dieser beiden Leitbildstränge – der Darstellungsweise der gesamten Arbeit entsprechend – gesondert zu resümieren, um auf diese Weise die im theoretischen Teil der Arbeit formulierte Annahme einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung sowie die Stärken und Grenzen des gewählten theoretisch-analytischen Ansatzes klarer diskutieren zu können.

Die Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent

Bereits seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags (November 1993) zeichnete sich in den analysierten Argumentationsmustern eine Konzeptionalisierung der Union als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent für den einzelnen Bürger ab. Diese Konzeptionalisierung der Union als Sicherheitsproduzent ist ein sehr bemerkenswerter ideeller Schritt, denn mit ihr wurde das seit dem 17. Jahrhundert theoretisch fundierte Bild des schützenden, die individuelle Sicherheit des Bürgers garantierenden Staates ganz bewusst auch auf die Union bezogen – und zwar ohne dass damit bis heute eine tatsächliche Verlagerung des staatlichen Gewaltmonopols auf die europäische Ebene verbunden ist: Die *diskursive* Verknüpfung einer der zentralsten Legitimationsgründe des Staates schlechthin mit der Union vollzog sich – gemessen an der historischen Entwicklung moderner Staatlichkeit – in einem recht kurzen Zeitraum. So wurde der in den 70er Jahren zwischen den EG-Mitgliedstaaten entstandene Kooperationsbereich der Inneren Sicherheit bis zum Ende der 80er Jahre zunächst noch nicht als ein eigenständiges, legitimitätsstiftendes Integrationsprojekt betrachtet und nach außen kommuniziert. Die analysierten Argumentationsstrukturen spiegeln vielmehr sowohl für den bewusst von der Öffentlichkeit abgeschirmten Strang der intergouvernementalen Gefahrenabwehr in Gestalt

der TREVI-Kooperation als auch für die Thematisierung der zunächst rein funktional betrachteten sicherheitspolitischen „Ausgleichsmaßnahmen“ zur Flankierung des Binnenmarktprojekts und der Leitidee der Personenfreizügigkeit einen nüchternen, funktionalen Pragmatismus wider.

Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre wurde jedoch mehr und mehr der Eigenwert von Maßnahmen aus dem klassischen nationalstaatlichen Bereich der Inneren Sicherheit auf Ebene der Union erkannt und entsprechend thematisiert. Seit Maastricht rückte explizit die „Sicherheit der Bürger“ als ein von der Union zu gewährleistendes öffentliches Gut immer deutlicher in den Vordergrund. Die in dieser Arbeit quantitativ und qualitativ erfassten argumentativen Makrotrends belegen dabei die fortschreitende Intensivierung eines von nun an ganz gezielt an die europäische Öffentlichkeit gerichteten, quasi-staatlichen Sicherheits- und Performanzdiskurses, durch den nach und nach ein ergebnisinduzierter, auf die möglichst wirksame Gewährleistung von Innerer Sicherheit ausgerichteter Legitimitätsstandard erzeugt wurde. Die Legitimität hängt in diesem Zusammenhang davon ab, ob die Union beweisen kann, dass sie ihre Bürger konkret vor kriminellen Bedrohungen und Gefahren schützt.

Mit der schließlich im Amsterdamer Vertrag erfolgten primärrechtlichen Verfestigung des „staatsanalogen“ Unionszieles, den Bürgern im Rahmen eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ „ein hohes Maß an Sicherheit“ bieten zu wollen (Art. 29 EUV und Art. 61 EGV in Verbindung mit Art. 2 EUV) sowie der in den Meilensteinen von Tampere formulierten Zusage, dass der einzelne Unionsbürger einen positiven Dienstleistungsanspruch an die Union auf effektive Sicherheitsgewährleistung haben dürfe, ist das Bild des „schützenden Staates“ für die Union voll ausgeprägt. Die Legitimationsgrundlagen der Gemeinschaft, deren Gründungsverträge an keiner Stelle einen Handlungsauftrag zur Gewährleistung Innerer Sicherheit enthielten, wurden damit eindeutig erweitert.

Der staatsanaloge Diskurs um die Gewährleistung von Innerer Sicherheit schließt dabei interessanterweise nicht den kompetenzrechtlich lediglich subsidiären Charakter der Union im Politikfeld Innere Sicherheit aus: Die Union besitzt so zwar seit Maastricht ein „Europäisches Polizeiamt“, doch Europol verfügt bis heute über keine exekutiven Mittel zur Ausübung hoheitlicher Zwangsmaßnahmen. Die immer wieder aufkommenden Vorstellungen von einem mit echten exekutiven Eingriffsbefugnissen ausgestatteten europäischen „FBI“ ließen sich angesichts der nach wie vor stark vorhandenen Souveränitätsvorbehalte vieler Mitgliedstaaten bis heute nicht realisieren. Vielmehr fungiert das Europäische Polizeiamt als eine zwischenstaatliche Datenaustausch- und Koordinierungsstelle. Ähnliches gilt für die Einrichtungen Eurojust, die zum Schutz der Außengrenzen der Union etablierte Agentur Frontex oder auch die mit dem VVE und dem Lissabonner Vertrag anvisierte Schaffung einer „Europäischen Staatsanwaltschaft“.

Das Ziel der Sicherheitsgewährleistung im Sinne eines wirksamen Schutzes der Bürger vor Kriminalität, illegaler Einwanderung und Terrorismus wird insofern keineswegs vom Nationalstaat getrennt, sondern durch die Verknüpfung mit der Union lediglich auf eine zusätzliche Ebene erweitert. Die Union ersetzt nicht die Nationalstaaten im Bereich Innere Sicherheit, sondern bildet einen zusätzlichen Handlungsrahmen, auf den seit Anfang der 90er Jahre verstärkt ein staatsanaloger sicherheits- und performanzorientierter Diskurs bezogen wird. Durch diese legitimitätsstiftende diskursive Zuschreibung des klassischen Staatszieles der Sicherheitsgewährleistung, wird die Union, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten kompetenzrechtlich nach wie vor die exklusiven Träger hoheitlicher Gewalt sind, somit durchaus „staatsähnlicher“. Sie wird ganz gezielt als ein Bezugspunkt für die Erwartungen des einzelnen Bürgers konstruiert, der sich von der Union in seinen alltäglichen Sicherheitsbedürfnissen beschützt fühlen soll.

Man kann diese Art der Selbstdarstellung der Union mit Trenz auch als ein Muster der Erzeugung institutioneller Eigenresonanz verstehen, mit dem gezielt ergebnisinduzierte Legitimität generiert werden soll.¹⁰⁷⁰ Die Strategischen Leitlinien der Kommission für 2005 bis 2009, in denen explizit davon die Rede ist, dass die „europäischen Institutionen“ sich mit den Risiken auseinandersetzen müssen, denen die Bürger ausgesetzt sind, um damit eine der Kernaufgaben der öffentlichen Gewalt – den „Schutz von Leben und Eigentum“ – zu erfüllen, zeigen dies, neben den zahlreichen anderen oben zitierten Beispielen, besonders deutlich.

Im Kontext konkreter Bedrohungswahrnehmungen wird dieses Bild der schützenden, Sicherheit gewährleistenden Union besonders stark betont: Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001, 11. März 2004 oder 7. Juli 2005 waren die Selbstverpflichtungen der Union zur Gewährleistung eines „höchstmöglichen Sicherheitsniveaus“¹⁰⁷¹ und der Befriedigung der diesbezüglichen „Erwartungen der Bürger“ geradezu Legion. In dem in diesen Kontexten zu erkennenden allgemeinen Bedrohungsdiskurs zeigte sich dabei zudem eine starke diskursive Prononcierung eines verbindenden „Wir-Gefühls“ und des Gedankens der Solidarität. Die Union, die in der Erklärung von Laeken als eine „Macht“ beschworen wird, die entschlossen ist, in der Welt Terror und Fanatismus zu bekämpfen, erscheint als eine in „Solidarität geeinte“¹⁰⁷² Sicherheits- und Bedrohungsgemeinschaft. Der im theoretischen Teil der Arbeit diskutierte Aspekt kommunitärer Legitimation im Sinne einer Konstruktion von Gemeinschaft kommt an diesem Punkt deutlich zum Ausdruck.

Zugleich zeigte sich im Zusammenhang mit dem seit dem 11. September 2001 als oberste Priorität eingestuften Ziel der wirksamen Bekämpfung des Terrorismus eine deutliche Intensivierung der sicherheitsbezogenen Performanzorientierung. Im Kontext der Terroranschläge

¹⁰⁷⁰ Vgl. oben Kap. 2.2.

¹⁰⁷¹ Vgl. oben Kap. 4.2.2.1.

¹⁰⁷² Vgl. oben Kap. 4.2.2.1. und Kap. 4.2.2.2.

von 2001, 2004 und 2005 wurden zahlreiche neue Zielsetzungen und Selbstverpflichtungen formuliert und immer wieder mit konkreten Fristen verbunden, um die bisherigen Kapazitäten der Union im Politikfeld Innere Sicherheit zu verstärken und die Handlungsfähigkeit der Union unter Beweis zu stellen. Maßnahmen wie die Einsetzung von Eurojust oder die Annahme des bereits lange vor dem 11. September 2001 geplanten Europäischen Haftbefehls wurden nun vornehmlich unter dem Signum des „Kampfes gegen den Terrorismus“ betrachtet und angesichts der „drängenden“ Zeit mit großem Druck vorangetrieben. Hinzu kam ein generell stärkerer Fokus auch auf präventive Maßnahmen, wie er beispielsweise im Haager Programm oder in der im Dezember 2005 angenommenen Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus (Verhütung und Bekämpfung) klar zum Ausdruck kommt.

Im Instrument des Europäischen Haftbefehls, der das aus dem Binnenmarkt stammende und seit Tampere auch für den Bereich Inneres und Justiz zum „Eckstein“ deklarierten Prinzip der gegenseitigen Anerkennung auf die strafrechtliche Zusammenarbeit überträgt, spiegelt sich das Ziel der Performanzsteigerung im Bereich Innere Sicherheit ebenfalls deutlich wider: Durch die Abschaffung des bisherigen, schwerfälligen Systems der Auslieferung von verdächtigen oder verurteilten Personen zwischen den Mitgliedstaaten der Union zugunsten eines „neuen, vereinfachten Systems der Übergabe“ wird ein gemeinsamer Raum für Auslieferungen bzw. für „Übergaben“ angestrebt. Analog zum Konzept des Binnenmarktes entsteht so ein „System des freien Verkehrs strafrechtlicher justizieller Entscheidungen“, das die Effizienz der Strafverfolgung gegenüber der bisherigen zwischenstaatlichen Kooperationspraxis deutlich erhöht.

Dieser binnenmarktanaloge Gedanke der Effizienzsteigerung liegt dabei keineswegs nur dem Europäischen Haftbefehl zugrunde: Nach den externen Schocks in Gestalt der diversen Terroranschläge – und hier insbesondere nach den Anschlägen von Madrid im März 2004 – kam es auch zu einer erheblichen Verdichtung der Argumentationsstrukturen, die auf eine starke Intensivierung und Verbesserung des Datenaustauschs zwischen den Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten sowie eine effizientere Nutzung der bereits bestehenden Datenaustausch- und Verarbeitungssysteme der Union im Bereich Innere Sicherheit abzielten. Im Haager Programm, das die „Verbesserung des Informationsaustauschs“ als erstes Element der unter dem Gedanken „Stärkung der Sicherheit“ zusammengefassten Maßnahmen auflistet, wird zu diesem Zweck der ebenfalls auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung fußende Grundsatz der Verfügbarkeit als neuer Handlungsmaßstab für den strafverfolgungsrelevanten Datenaustausch innerhalb der Union eingeführt. Hier ist es somit – in Analogie zum Ziel eines möglichst „freien Verkehrs“ von strafrechtlichen Entscheidungen und Urteilen innerhalb eines gemeinsamen „Strafrechtsraums“ – der reibungslose Austausch von Daten, der in einem unionsweiten Raum erreicht werden soll. In einem solchen Raum sollen die Binnengrenzen für den Datenverkehr folglich keinerlei Barrieren mehr darstellen.

Kennzeichnend für diese auf eine Effektivierung des Datenaustausches und der Datenanalyse ausgerichteten Perspektive ist insgesamt ein stark technokratischer Diskurs, der sich in häufig wiederkehrenden Begriffen wie „Vernetzung“, „Interoperabilität“ und „Synergieeffekten“ widerspiegelt. Diese betont technik- und effizienzorientierte Rhetorik birgt im Sinne der Versicherheitlichungstheorie die Tendenz, dass sie sich dem politischen und rechtlichen Diskurs entzieht. Die Frage, wie ein „Mehr an Sicherheit“ zu realisieren ist, wird als eine primär technische Frage betrachtet. Der Ansatz der Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten oder die Einführung biometrischer Sicherheitsmaßnahmen zur Erhöhung der Grenzsicherheit und Bekämpfung „illegaler Einwanderung“ (vgl. dazu das Haager Programm) gehören ebenfalls in diese Denkrichtung.

Die nach den Anschlägen vom 11. September 2001 verstärkte Sicherheits- und Performanzorientierung war auch im Konvent klar zu erkennen. Die Analyse der Argumentationsstrukturen hat gezeigt, dass die Konventsdelegierten – nicht zuletzt unter dem noch frischen Eindruck der schockierenden Ereignisse der Terroranschläge in den USA – für klare Steigerungen der Performanz der Union im Bereich Innere Sicherheit eintraten, wobei die Akteursgruppe der Regierungsvertreter am stärksten Gebrauch von Sicherheits- und Performanzargumenten machte.

Insgesamt spricht aus den analysierten Argumentationsstrukturen im Konvent eine deutliche und breite Perzeption einer ergebnisinduzierten Legitimitätslücke für den Bereich Innere Sicherheit. Sehr offen sprachen die Delegierten die Widersprüche zwischen den in den Jahren zuvor immer wieder selbst geschürten hohen Erwartungen und öffentlich deklarierten Zielen und der tatsächlichen, oftmals defizitären Handlungsfähigkeit der Union an und machten klar, dass ein Fortbestehen oder gar eine weitere Vergrößerung dieser identifizierten *capability-expectations gap* untragbar für die Glaubwürdigkeit der Union sei.

Aus dieser breiten Wahrnehmung einer ergebnisinduzierten Legitimitätslücke resultierten die in der Tat sehr weit reichenden Reformvorschläge des Konvents zur Steigerung der Handlungskapazitäten der Union im Bereich Innere Sicherheit. Diese haben sich nicht nur im VVE niedergeschlagen, sondern sind – nach den gescheiterten Referenden zum VVE in den Niederlanden und Frankreich – auch im Lissabonner Vertrag weitestgehend beibehalten worden: Neben so zentralen Neuerungen wie der Einführung einer Vertragsgrundlage für ein integriertes Außengrenzschutzsystem, einer möglichen Europäischen Staatsanwaltschaft zum Schutz der finanziellen Interessen der Union, eines neuen horizontalen Koordinierungsausschuss für die operative Zusammenarbeit, der Erweiterung der Vertragsgrundlagen für Europol und Eurojust, der Stärkung des Initiativrechts der Kommission, der anvisierten allgemeinen Einführung des Vertragsverletzungsverfahrens sowie der Abschaffung der besonderen Rechtsinstrumente der bisherigen Dritten Säule zugunsten der allgemeinen, verbindlicheren Rechtsinstrumente der Ersten Säule ist vor allem der enorme Durchbruch des Mehrheitsprinzips im

Rat unter Performanzgesichtspunkten von zentraler Bedeutung. Die Wahrnehmung einer ergebnisinduzierten Legitimitätslücke angesichts der durch das bisherige Einstimmigkeitsprinzip bedingten Schwerfälligkeit der Entscheidungsprozesse im Rat war im Konvent offenkundig so erheblich, dass nun tatsächlich der Schritt zu einer massiven Ausdehnung der Abstimmungsmöglichkeiten mit qualifizierter Mehrheit gewagt wurde.

Dass diese weit reichenden Reformen des Konvents im Lissabonner Vertrag beibehalten wurden, ist nicht wirklich verwunderlich: Die externen Schocks von Madrid und London führten zu einer nochmaligen Steigerung der Sicherheits- und Performanzorientierung, ohne dass die Reformen des Konvents zwischenzeitlich in Kraft treten konnten. Dadurch verschärfte sich die ergebnisinduzierte Glaubwürdigkeitsproblematik erneut. Auf diese Weise wurde, wie die oben analysierten Argumentationsmuster belegen, die besondere Bedeutung der Reformen des VVE als Möglichkeit für eine wirklich handlungsfähigere Union im Bereich der Inneren Sicherheit zusätzlich unterstrichen. Entwicklungen wie der Vertrag von Prüm, bei denen eine Gruppe von Mitgliedstaaten außerhalb der eigentlichen Vertragsgrundlagen der Union die Kooperation im Politikfeld Innere Sicherheit vertieft, zeigen gleichzeitig die Grenzen einer Union von 27 Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Einstimmigkeitsprinzips auf.

Nach der Ablehnung des Lissabonner Vertrags durch das irische Referendum vom 12. Juni 2008 bleibt es vorläufig bei dieser grundsätzlichen Problematik. Die Union wird sich jedoch angesichts des besonderen legitimitätsstiftenden Potentials ihrer seit Maastricht nach und nach angeeigneten Sicherheitsdimension sowie des zweifellos tatsächlich vorhandenen Problemdrucks auch weiterhin als effizienter und effektiver Sicherheitsproduzent für ihre Bürger definieren. Daher ist zu erwarten, dass die klaren sicherheits- und performanzorientierten Reformperspektiven des VVE bzw. des Lissabonner Vertrags nicht an Orientierungskraft verlieren werden und über kurz oder lang auch tatsächlich realisiert werden dürften. Von dem inzwischen fest etablierten Leitbild der Union als effizientem und effektivem Sicherheitsproduzent und den diesbezüglichen, kontinuierlich erneuerten performanzorientierten Selbstverpflichtungen gehen nach dieser Annahme gewisse Projektionswirkungen aus, was sich auch in den zuletzt von der „Zukunftsgruppe“ zur europäischen Innenpolitik formulierten Perspektiven für weitere Effizienz- und Effektivitätssteigerungen in diesem Politikfeld widerspiegelt.¹⁰⁷³

Tendenzen einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung/Diskussion des theoretisch-analytischen Ansatzes

Vor der Folie der Entwicklung des Sicherheits- und Performanzleitbildes gewinnt die zentrale Frage nach einem eigenständigen liberal-rechtsstaatlichen Leitbild im EU-Politikfeld Innere

¹⁰⁷³ Vgl. oben Kap. 4.2.1.6.

Sicherheit und der im Theorieteil formulierten Annahme einer entsprechenden liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung an Kontur. Welche wesentlichen Erkenntnisse konnten hier gewonnen werden?

Zunächst ist deutlich geworden, dass die Etablierung eines sicherheits- und performanzorientierten Legitimitätsstandards der Formulierung einer expliziten liberal-rechtsstaatlichen Leitperspektive für den Kooperationsbereich Innere Sicherheit auf Ebene der Union zeitlich etwas vorausging. Während sich das legitimitätsstiftende Leitbild der Union als Sicherheitsproduzent bereits unmittelbar nach Maastricht deutlich abzeichnete und schließlich in Amsterdam voll ausgeprägt war, erfolgte die Konkretisierung eines *expliziten* liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes und Legitimitätsstandards für den Bereich Innere Sicherheit erst im Zusammenhang mit der Einführung des Konzepts eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in Amsterdam sowie insbesondere in den Schlüsseltexten der Folgezeit (Mitteilung der Kommission von 1998, Wiener Aktionsplan, Meilensteine von Tampere).

Man darf dabei freilich nicht verkennen, dass bereits in der Frühphase der europäischen Kooperation im Bereich Innere Sicherheit die Bedeutung eines liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos auf einer sehr allgemeinen Ebene durchaus gesehen wurde: Die im Rahmen des Europarats ausgehandelten zwischenstaatlichen Übereinkommen (etwa zur Auslieferung) fußen ebenso wie die erstmals von Giscard d'Estaing formulierte Perspektive eines europäischen „espace judiciaire“ auf dem grundlegenden Bewusstsein einer geteilten normativen Wertebasis, in deren Zentrum das Konzept des liberalen Rechtsstaats steht. Diese gemeinsame liberal-rechtsstaatliche Wertebasis, die beispielsweise in der Satzung des Europarats von 1949 sowie der 1953 in Kraft getretenen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten klar formuliert wird, erschien bereits damals als wesentliche Grundlage für ein gewisses Maß an gegenseitigem Vertrauen, ohne das eine zwischenstaatliche Kooperation in so sensiblen Bereichen wie etwa dem Strafrecht überhaupt nicht möglich wäre.¹⁰⁷⁴

Konkret bezogen auf den sich seit Mitte der 70er Jahre entwickelnden Bereich Innere Sicherheit gab es zudem bereits seit den Anfängen der Kooperation einen durchaus deutlichen *kritischen* liberal-rechtsstaatlichen Diskurs (Salienzargumentation), der auf europäischer Ebene vor allem vom Europäischen Parlament geführt wurde. Das Parlament kritisierte in seinen Entschlüssen regelmäßig eine Verletzung liberal-rechtsstaatlicher Normen durch die sich weitgehend im Schatten der Öffentlichkeit entwickelnde, intergouvernemental strukturierte Sicherheitskooperation und pochte auf eine angemessene parlamentarische und rechtliche Kontrolle dieser Strukturen.

Davon abgesehen wurden in *unmittelbarem* Zusammenhang mit dem Bereich Innere Sicherheit jedoch zunächst keine weitergehenden liberal-rechtsstaatlichen Leitideen auf europäi-

¹⁰⁷⁴ Vgl. insofern auch Wagner (2003).

scher Ebene formuliert. Genauso wie das entstehende Politikfeld Innere Sicherheit anfangs noch nicht als eigenständiges, Legitimitätstiftendes Projekt für die Union betrachtet wurde, so wenig wurde mit Blick auf diesen Kooperationsbereich auch eine eigenständige liberal-rechtsstaatliche Dimension konstruiert.

Als jedoch seit Anfang der 90er Jahre die Union zunehmend als Sicherheitsproduzent für den einzelnen Unionsbürger konzeptionalisiert wurde, hatte dies offenbar auch Auswirkungen auf die Frage liberal-rechtsstaatlicher Normen. Nachdem im Maastrichter Vertrag immerhin bereits eine allgemeine Verpflichtung der Union zur Beachtung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit Blick auf die neu geschaffene Dritte Säule formuliert worden war, und das Europäische Parlament und der EuGH erstmals eine – wenn auch nur sehr begrenzte – Rolle in dem neuen Politikfeld zugewiesen bekommen hatten, wurden Fragen der rechtsstaatlichen Kontrolle und des Grundrechtsschutzes im Bereich Inneres und Justiz nun auf europäischer Ebene häufiger diskutiert. So entspann sich beispielsweise eine langwierige Kontroverse um die Kompetenzen des EuGH in Bezug auf das Europol-Übereinkommen, bei der insbesondere supranationale und intergouvernementale europapolitische Leitvorstellungen aufeinander prallten.

Abgesehen von dieser konkreten Kontroverse wurde jedoch vor allem mit dem Beginn der breiten Reformdebatte zur Amsterdamer Regierungskonferenz (ab 1995/96) ganz allgemein erkennbar, dass nicht nur der Gedanke der Sicherheitsgewährleistung für die Unionsbürger, sondern auch Aspekte wie ein wirksamer Grundrechtsschutz, Demokratie, Transparenz und parlamentarisch-rechtliche Kontrolle als eigenständige *legitimitätstiftende* Elemente für den Bereich Innere Sicherheit stärker wahrgenommen und thematisiert wurden. So spiegelt sich beispielsweise aus einer Vielzahl von Positionspapieren sowohl der Gemeinschaftsinstitutionen als auch der Mitgliedstaaten die Tendenz, die Union mit Blick auf die Zieldimension der Angelegenheiten der Dritten Säule keineswegs mehr nur als eine reine „Sicherheitsunion“ zu konzeptionalisieren, sondern vielmehr auch als eine Union der „Freiheit“ und des „Rechts“.

In Reaktion auf die Schaffung einer expliziten Sicherheitsdimension und Ausdehnung der unionalen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten in Gestalt der Dritten Säule kam es in dieser Zeit ganz offenkundig zu einer parallelen liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung, die sich schließlich im Vertrag von Amsterdam bzw. den Schlüsseldokumenten der Folgezeit in der Formulierung einer expliziten liberal-rechtsstaatlichen Leitperspektive für den Bereich Inneres und Justiz niederschlug: Bereits durch die Neugestaltung der primärrechtlichen Normenhierarchie im Amsterdamer Vertrag, mit der das neue, in Art. 2 EUV als allgemeines Unionsziel formulierte Konzept eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ mit dem in Art. 6 EUV nunmehr verbindlich fixierten liberal-rechtsstaatlichen Gemeinschaftsethos der Union verknüpft wurde, erhielt der Bereich Inneres und Justiz eine starke liberal-rechtsstaatliche Fundierung. Den öffentlichen Gütern „Freiheit“ und „Recht“ wurde durch

diese inhaltliche Bindung ein klarer Eigenwert zuteil, der zweifellos über den Gedanken eines bloßen Rechts auf Freizügigkeit hinausgeht.

In den Schlüsseldokumenten zur inhaltlichen Konkretisierung des neuen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ – der Mitteilung der Kommission von 1998, dem Wiener Aktionsplan sowie den Meilensteinen von Tampere – wird dies noch weitaus deutlicher: Hier erfolgte nun tatsächlich die offizielle Konstruktion eines eigenständigen liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandards für den Bereich Inneres und Justiz. Der RFSR mit seinen drei öffentlichen Gütern wird in diesen Dokumenten als „Quintessenz“ der demokratischen und rechtsstaatlichen Tradition Europas verstanden. „Freiheit“ steht hier explizit nicht mehr allein für Personenfreizügigkeit und auch keineswegs ausschließlich für eine von einem dominanten Sicherheitsdenken geleitete „Freiheit von Bedrohungen und Gefahren“.

Freiheit wird vielmehr ganz bewusst auch in den Zusammenhang von Grundrechtenschutz, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gestellt. Ganz konkret kommt der spezifisch grundrechtliche Gehalt der Freiheit beispielsweise in dem formulierten Ziel zum Ausdruck, die persönliche Freiheitssphäre des Einzelnen durch rechtliche Vorkehrungen der Union zum Schutz personenbezogener Daten angesichts einer engeren polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit besonders schützen zu müssen. Die liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung zeigt sich in diesem und ähnlichen Kontexten nicht zuletzt auch in der wiederholten Bezugnahme auf eine ausdrücklich formulierte aktive Pflicht zur Achtung der Grundrechte durch die Union bzw. in der Verwendung der Balance-Metapher, nach der zwischen dem Streben nach mehr Sicherheit und dem Schutz der Rechte des einzelnen stets ein „angemessenes Gleichgewicht“ durch die Union anzustreben sei.¹⁰⁷⁵

Der Schutz der Rechte des einzelnen Unionsbürgers bildet den Kern der weiterhin vorgegebenen Perspektive eines „echten Europäischen Rechtsraums“. In einem solchen unionalen Rechtsraum sollen die Bürger, nicht nur einen „besseren Zugang zum Recht“ erhalten, sondern vielmehr auch vor unrechtmäßigen Ungleichbehandlungen effektiv geschützt werden. Im Kontext der strafrechtlichen Kooperation bedeutet dies etwa, dass nach den Schlüsseltexten der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase im Bereich der Verfahrensrechte gleichwertige Schutzstandards in der gesamten Union zur Gewährleistung eines gerechten Strafverfahrens herrschen sollten.¹⁰⁷⁶ Dieser Gedanke einer Vermeidung von ungerechten Ungleichbehandlungen ist eng mit dem ebenfalls zentralen Aspekt des gegenseitigen Vertrauens in einem gemeinsamen Rechtsraum verknüpft: Sowohl die mitgliedstaatlichen Justizbehörden als auch die einzelnen Bürger sollen ausdrücklich in die jeweiligen europäischen Rechtssysteme Vertrauen haben. Dieses Vertrauen kann aber nur durch eine gemeinsame Grundeinsicht von Bürgern und Justizbehörden in die liberal-rechtsstaatliche Ordnung eines jeden Mitgliedstaates und

¹⁰⁷⁵ Vgl. oben Kap. 4.2.2.1.

¹⁰⁷⁶ Vgl. oben Kap. 4.1.3.3.

seines jeweiligen Rechtssystems hergestellt werden. Nicht von ungefähr spricht die Kommission in ihrer Mitteilung sogar von einem zu etablierenden „common sense of justice“.

Nur wenn Justizbehörden und Bürger darauf vertrauen können, dass ungerechte Ungleichbehandlungen unionsweit vermieden werden und jeder Staat über ein „unabhängiges und funktionierendes Justizwesen“ verfügt, kann zudem das in Tampere offiziell zum Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit deklarierte Prinzip der gegenseitigen Anerkennung funktionieren und seine volle Wirkung entfalten. Gegenseitiges Vertrauen ist insofern die Basis für gegenseitige Anerkennung. Die Wirkung dieses seither für die Schaffung des europäischen Rechtsraums zentralen Prinzips wird dabei nach den Worten des Tampere Programms bemerkenswerterweise in einem expliziten Positivsummenverhältnis zwischen Effizienzsteigerung der justiziellen Zusammenarbeit einerseits und einem besseren Schutz der Rechte des einzelnen Bürgers andererseits gesehen. Je mehr also das Ziel eines gleichwertigen grundrechtlichen Schutzniveaus verfolgt und realisiert wird, desto reibungsloser kann nach diesem Argument die justizielle Zusammenarbeit nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung erfolgen – und dies keineswegs nur im zivilrechtlichen, sondern gerade auch im strafrechtlichen Bereich. Die Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen und das Ziel einer Performanzsteigerung stehen somit nicht in einem Trade-Off-Verhältnis, sondern beeinflussen sich nach dieser Sichtweise positiv. Gewisse Rechtsangleichungen, um in manchen Bereichen für gemeinsame, dem Gerechtigkeitsgedanken entsprechende grundrechtliche Mindeststandards zu sorgen, gehen insofern mit dem autonomieschonenden Prinzip der gegenseitigen Anerkennung Hand in Hand bzw. stärken seine Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit.

Dass in der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase eine ausdrückliche liberal-rechtsstaatliche Leitperspektive für den Bereich Inneres und Justiz konstruiert wurde, zeigt sich darüber hinaus an den wiederholten offiziellen Bekenntnissen zu den Zielen einer wirksamen demokratischen und rechtlichen Kontrolle als „tragenden Elementen“ (Tampere) für den Aufbau des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Während in primärrechtlicher Hinsicht im Amsterdamer Vertrag eine eher moderate Aufwertung der Rolle des Europäischen Parlaments und des EuGH im Bereich Inneres und Justiz erfolgte, wird in den Schlüsseldokumenten der Folgezeit – insbesondere in der Mitteilung der Kommission und dem aus dieser Mitteilung hervorgegangenen Wiener Aktionsplan – durchaus klar im Sinne interner Kohärenz argumentiert, indem die Gemeinschaftsverfahren der Ersten Säule letztlich als ein erstrebenswertes Vorbild auch für den Bereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit erscheinen. Für den Komplex Außengrenzschutz sah der Amsterdamer Vertrag im Übrigen bereits das Mitentscheidungsverfahren geknüpft an eine fünfjährige Übergangsklausel vor.

Ganz wesentlich ist schließlich, dass in der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase zwei konkrete offizielle liberal-rechtsstaatliche Argumentationspfade in Bezug auf das EU-Politikfeld Innere Sicherheit überhaupt erst initiiert wurden: Zum einen betrifft dies die Frage von Rechtshar-

monisierungen zum Schutz personenbezogener Daten in der Dritten Säule, zum anderen die Frage der Verfahrensrechte. Für beide liberal-rechtsstaatlichen Normenbereiche wurden in der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase erstmals klare Selbstbekenntnisse von Seiten der Union formuliert. Während für diese Komplexe bereits ein hohes Maß an *externer* Kohärenz vorhanden war – nämlich in Gestalt der in ihrer Vorbildfunktion ausdrücklich thematisierten normativen Vorgaben des Europarats (Datenschutzkonvention, Verfahrensrechte in der EMRK) –, wurden beide Normenbereiche nun auch im Rahmen der Union als zentrale, legitimitätsrelevante Elemente für das Politikfeld Innere Sicherheit wahrgenommen und definiert. Die sich von nun an entwickelnde Dimension *interner* Kohärenz in Bezug auf diese beiden Bereiche wurde bereits in Gestalt der in Nizza proklamierten Grundrechtecharta und ihrer spezifischen Artikel zum Schutz personenbezogener Daten sowie zu den Rechten im Strafverfahren ganz erheblich gestärkt.

Insgesamt kann durchaus gefolgert werden, dass in der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase eine deutliche liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung mit Blick auf den Bereich Innere Sicherheit stattfand. Die analysierten Argumentationsmuster zeigen, dass das seit Maastricht im Vordergrund stehende öffentliche Gut der Sicherheit und der diesbezügliche ergebnisinduzierte Legitimitätsstandard nun mit der argumentativen Konstruktion eines dezidiert liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes ein konzeptionell-normatives „Gegengewicht“ erhielt. Man kann hier insofern eine gewisse neo-funktionalistische Logik im Sinne eines „liberal-rechtsstaatlichen spill-over-Effekts“ erkennen. Volle Legitimität gegenüber der stets adressierten europäischen Öffentlichkeit in Gestalt der Unionsbürger erlangt das Politikfeld Innere Sicherheit demnach nur, wenn an die Seite der Zieldimension einer wirksamen Sicherheitsproduktion auch eine klare liberal-rechtsstaatliche Komponente tritt, die ebenfalls Legitimität stiftet. Seit der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase kann daher von einem expliziten doppelten Legitimitätsstandard im EU-Politikfeld Innere Sicherheit gesprochen werden.

Die Herausbildung einer solchen ausdrücklichen liberal-rechtsstaatlichen Leitperspektive für den Bereich der Inneren Sicherheit in dieser Phase steht dabei auch in einem breiteren diskursiven Kontext: Vor allem im Zusammenhang mit der Perspektive der Osterweiterung um ehemalige Staaten des Warschauer Pakts schärfte die Union seit Beginn der 90er Jahre allgemein ihr Profil als Grundrechtsgemeinschaft nach Außen. Dass die Union nur demokratischen, rechtsstaatlich verfassten Staaten offen steht, war zwar bereits seit Anfang der 60er Jahre ein durchaus klarer Bestandteil des Selbstverständnisses der Union und sowohl aus maßgeblichen Äußerungen der Staats- und Regierungschefs als auch später aus den Präambeln der EEA und dem Vertrag von Maastricht klar ersichtlich. In den Kopenhagener Kriterien von 1993 wurde dieses Selbstverständnis einer auf Grundrechtenschutz, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basierenden Gemeinschaft jedoch bis dahin am deutlichsten formuliert und

als eines der zentralen Aufnahmekriterien für Kandidatenstaaten definiert. Nicht zuletzt was den Bereich Inneres und Justiz betrifft, hat dieses Kriterium erheblichen Anpassungsdruck auf die Kandidatenstaaten zur rechtsstaatlichen Reform ihrer jeweiligen Justizsysteme ausgeübt. Ebenso ist die Schaffung einer eigenständigen Unionsbürgerschaft im Maastrichter Vertrag Ausdruck eines geschärften Profils der Union als einer demokratischen Rechtsgemeinschaft. Die Unionsbürgerschaft ist dabei ein direktes Resultat der bereits seit Mitte der 70er Jahre verfolgten Bemühungen um die Schaffung eines „Europas der Bürger“. Mit diesem Konzept sollte die Bildung einer gemeinschaftlichen europäischen Identität vorangetrieben und die Rechte des einzelnen Bürgers in der Union gestärkt werden. Die in der Reformdiskussion zur Amsterdamer Regierungskonferenz ab Mitte der 90er Jahre häufig zu findenden Vorschläge, das Konzept der Unionsbürgerschaft beispielsweise durch die Aufnahme eines eigenen EU-Grundrechtekatalogs in die Verträge oder einen Beitritt der Union zur EMRK noch stärker mit Substanz zu füllen, zeigen klar an, dass es in den 90er Jahren stark darum ging, der Union ein deutlicheres Profil jenseits einer bloßen Marktgemeinschaft zu geben. Der auf dem Europäischen Rat von Köln im Juni 1999 beschlossene Schritt, eine eigene EU-Grundrechtecharta zu erarbeiten, ist schließlich der deutlichste Ausdruck dieser Bestrebungen.

Vor diesem allgemeinen Hintergrund wird der in Bezug auf das EU-Politikfeld Innere Sicherheit erkennbare Prozess einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung in der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase noch klarer verständlich. Wenn die Union sich bereits allgemein vor dem Publikum der Unionsbürger noch stärker als demokratische Grundrechtsgemeinschaft profiliert, dann erscheint in dem grundrechtlich so sensiblen Bereich der Inneren Sicherheit eine stärkere liberal-rechtsstaatliche Fundierung besonders notwendig und einleuchtend.

Wie im theoretischen Teil dieser Arbeit erörtert, ist die Frage, ob die Konstruktion eines positiven liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes und die damit verbundene Verbreiterung der Legitimationsgrundlagen für den Politikbereich Innere Sicherheit eher auf einer Logik der Angemessenheit oder aber eher auf einer Logik des Konsequenzialismus beruht, im Grunde unerheblich und per se nie klar zu beantworten. Unabhängig davon, welche Handlungslogik tatsächlich dominiert hat – die Akteure haben es offensichtlich in dieser Phase für notwendig erachtet, im Einklang mit dem Gemeinschaftsethos der Union liberal-rechtsstaatliche Normen stärker in Bezug auf den Bereich Innere Sicherheit zu betonen. Durch die regelmäßigen Argumentationsmuster wurde so ein positives liberal-rechtsstaatliches Leitbild und ein entsprechender Legitimitätsstandard konstruiert, an dem seither grundsätzlich die konzeptionelle und praktische Weiterentwicklung des Politikbereichs gemessen werden kann.

In der Tat ist in den quantitativen und qualitativen Analysen der Kap. 4.2. bis Kap. 4.4. deutlich geworden, dass sich der nachfolgende Diskurs keineswegs nur an einem sicherheitszentrierten ergebnisinduzierten Legitimitätsstandard, sondern immer auch stark an dieser normati-

ven liberal-rechtsstaatlichen „Projektion“ orientiert hat – sei es aus einer Logik der Angemessenheit oder eher aus einer eigennutzorientierten Motivation heraus.

So wurden im Kontext der Terroranschläge vom 11. September 2001, 11. März 2004 und 7. Juli 2005 die Implikationen eines doppelten Legitimitätsstandards insofern sichtbar, als gerade der im Zusammenhang mit diesen externen Schocks deutlich gesteigerte Sicherheits- und Bedrohungsdiskurs auch zu einer gleichzeitig stärkeren Betonung des liberal-rechtsstaatlichen Normenfundaments der Union führte. Die liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung äußerte sich in den reflexartig vorgebrachten Verweisen auf die besondere Pflicht der EU zur Achtung der Grundrechte im Kampf gegen den Terrorismus sowie in der verstärkten generellen Rahmung der Union als liberal-rechtsstaatliche Wertegemeinschaft, die es gegenüber den Feinden von Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen gelte. Eine bewusste Umwertung oder gar eine Diskreditierung der liberal-rechtsstaatlichen Wertebasis erfolgte trotz der intensivierten Sicherheits- und Performanzorientierung nicht.¹⁰⁷⁷

Ebenso zeigte sich im Konvent die Orientierung an einem doppelten Legitimitätsstandard deutlich. Den klaren Argumentationsstrukturen zugunsten einer Performanzsteigerung im Bereich Innere Sicherheit standen in einem ähnlichen Verhältnis liberal-rechtsstaatliche Argumentationsmuster entgegen. Auch hier ist die Frage, ob die von allen Akteursgruppen, auch den nationalen Regierungen, vorgebrachten liberal-rechtsstaatlichen Argumente eher auf einer Logik der Angemessenheit basierten oder aber stärker rhetorisch-strategisch verwendet wurden – womöglich um in dem öffentlichen Diskurssetting des Konvents keine Angriffsfläche für Kritik zu bieten und als „undemokratisch“ geschmäht zu werden – erneut nicht entscheidend. Maßgeblich ist vielmehr, dass der liberal-rechtsstaatliche Legitimitätsstandard offensichtlich als wesentlicher normativer Referenzpunkt wahrgenommen wurde und angesichts der klaren sicherheits- und performanzorientierten Argumente auch zu entsprechend starken liberal-rechtsstaatlichen Argumentationsmustern geführt hat. Dass sicherheits- und performanzorientierte und liberal-rechtsstaatliche Argumente von den Delegierten dabei häufig gleichzeitig ins Feld geführt wurden, unterstreicht zudem die Tatsache, dass ein funktionaler und ein liberal-rechtsstaatlicher Reformanspruch durchaus Hand in Hand gehen können. Bei manchen Reformaspekten wie der Ausdehnung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens oder der Stärkung des EuGH zeigte sich dieses mögliche Positivsummenverhältnis besonders klar.

¹⁰⁷⁷ Auch im Bericht der Hochrangigen Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik (vgl. oben Anm. 639) wird dies klar bestätigt (S. 34): “Organised crime and terrorism must be fought in full respect of fundamental rights. Any measures taken should be embedded in the rule of law. On the one hand, the rights of citizens must not be endangered by the fight against organised crime and terrorism. Protection of the individual and liberty should be at the heart of any security measure being developed. This is particularly true as far as the right to privacy and data protection are concerned. On the other hand, organised criminals and terrorists, like anyone else, must be entitled to a fair trial within a reasonable time by an independent and impartial tribunal.”

Insgesamt schlug sich der in den jeweiligen Argumentationsstrukturen zum Ausdruck kommende funktionale wie liberal-rechtsstaatliche Reformdruck in den konkreten Vertragsvorgaben des VVE nieder. Von den erheblichen Neuerungen im Sinne des liberal-rechtsstaatlichen Leitbildes – insbesondere in Gestalt der umfangreichen Ausweitung der demokratischen und rechtlichen Kontrollmöglichkeiten durch das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente und den EuGH sowie der Perspektive einer rechtsverbindlichen Grundrechtecharta – ging dabei in der Folgezeit – ähnlich wie im Falle der sicherheits- und performanzorientierten Reformen – eine erhebliche Orientierungswirkung aus. Im Haager Programm wurden die durch den Konvent eröffneten liberal-rechtsstaatlichen Reformperspektiven ebenso nachdrücklich bekräftigt wie im Lissabonner Vertrag. Der liberal-rechtsstaatliche Argumentationspfad wurde auf diese Weise im Sinne interner Kohärenz nachhaltig gestärkt und stabilisiert. Insgesamt lässt sich aus den quantitativ wie qualitativ in einer langfristigen, diachronen Perspektive analysierten argumentativen Strukturen somit eindeutig ein im Laufe der Zeit größer gewordenenes Bewusstsein für die Relevanz liberal-rechtsstaatlicher Normen im EU-Politikfeld Innere Sicherheit ablesen.

Das in diesem Zusammenhang immer wieder erkennbare Muster einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung konnte dabei in den beiden Fallstudien dieser Arbeit besonders deutlich beobachtet werden. Im Falle der Bemühungen um einen Rahmenbeschluss zum Datenschutz in der Dritten Säule ist der entscheidende Impuls zur Ausarbeitung und konkreten Beratung des Vorschlags im Rat in der deutlich gesteigerten Sicherheits- und Performanzorientierung in Gestalt des im Haager Programm befürworteten Grundsatzes der Verfügbarkeit zu sehen. Mit Blick auf diesen neuen Handlungsmaßstab für den Datenaustausch im Bereich Innere Sicherheit etablierte sich sofort eine sehr breite, auch von den Mitgliedstaaten zumindest prinzipiell akzeptierte und mitgetragene Salienzargumentation, nach der ein entsprechendes datenschutzrechtliches Gegengewicht auf europäischer Ebene zu schaffen sei, um eine liberal-rechtsstaatliche Legitimitätslücke zu vermeiden. Die langfristigen, von der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase bis zum Lissabonner Vertrag mehr und mehr verdichteten und konkretisierten Argumentationsstrukturen zum Ziel eines einheitlichen Datenschutzstandards in der Dritten Säule zeichneten für die Verhandlungen des Rahmenbeschlusses im Rat zudem einen recht engen Handlungskorridor im Sinne interner und externer Kohärenz vor. Daneben wurde auch vielfach das potentielle Positivsummenverhältnis zwischen Datenschutz und Performanzsteigerungen beim Austausch von Daten unterstrichen und auch vom Rat in seiner Gültigkeit anerkannt und bekräftigt.

Ganz ähnlich wurde in der Frage der Verfahrensrechte argumentiert. Hier war es insbesondere die durch den Europäischen Haftbefehl angestrebte Performanzsteigerung im Bereich der strafrechtlichen Zusammenarbeit, die ebenfalls sofort Salienzargumente zugunsten ausgleichender Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der Rechte des Einzelnen im Strafverfahren

nach sich zog und den Rat zu entsprechenden Selbstverpflichtungen bewegte. Und ebenso wie im Falle der Datenschutzthematik gab es auch hier klare langfristige Argumentationsstrukturen im Sinne interner und externer Kohärenz sowie eine grundsätzlich anerkannte, seit Tampere formulierte Leitperspektive, nach der zwischen Maßnahmen zum Schutz der Rechte des Einzelnen und dem performanzsteigernden Mechanismus der gegenseitigen Anerkennung ein Positivsummenverhältnis herrsche.

Während im Falle des Rahmenbeschlusses zum Datenschutz der normative und funktionale Druck auf die Mitgliedstaaten im Rat jedoch offenkundig so groß war, dass trotz des Einstimmigkeitserfordernisses und des Widerstands einiger Mitgliedstaaten eine politische Einigung erzielt werden konnte, wurden die Verhandlungen zu den Rechten von Angeklagten und Verdächtigen im Strafverfahren aufgrund der Entscheidungsblockade im Rat vorläufig abgebrochen. Dass der Rat beim Datenschutz zu einem Kompromissergebnis kam, liegt sicherlich auch daran, dass der normative Druck im Laufe der Verhandlungen im Rat eher noch zugenommen hat, denn Themen wie die Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten und die Übermittlung von Fluggastdaten an die USA trugen zu einer nochmaligen Verstärkung der Salienzargumente bei.

Demgegenüber war im Falle der Verhandlungen zu den Verfahrensrechten die Salienzdimension von vornherein etwas schwächer ausgeprägt. Bereits im Wiener Aktionsplan von 1998 war formuliert worden, dass mit den verfahrensrechtlichen Vorgaben der EMRK bereits ein gewisser Mindeststandard in der Union vorhanden sei. Und auch die Schlüsselurteile des EuGH und der nationalen Verfassungsgerichte zur Umsetzung des Europäischen Haftbefehls erkannten mit Blick auf den Europäischen Haftbefehl selbst keine explizite liberal-rechtsstaatliche Legitimitätslücke, die den normativen Druck in Sachen Verfahrensrechte noch weiter erhöht hätte. Hinzu kommt, dass die Souveränitätsvorbehalte vieler Mitgliedstaaten in dem rechtlich komplexen und für Harmonisierungsmaßnahmen generell schwer zugänglichen Bereich des Strafprozessrechts wohl noch weit stärker ausgeprägt waren als im Bereich des Datenschutzes.

Insgesamt zeigen beide Fallstudien einen Umstand sehr deutlich: Mit Blick auf die tatsächliche Institutionalisierung liberal-rechtsstaatlicher Normen auf Ebene der Union in Gestalt substantieller Rechtsharmonisierungen herrscht eine gewisse expectations-capability gap. So gibt es seit der Amsterdam/Tampere/Nizza-Phase zwar einen klar formulierten und weiter gestärkten liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard, aus dem ein durchaus signifikanter normativer Druck resultiert, wie sich an den zahlreichen öffentlichen Selbstverpflichtungen auch der Mitgliedstaaten ablesen lässt. Doch reicht in der 27er Union bereits das Veto eines einzigen Mitgliedstaates, um Verhandlungen scheitern zu lassen oder die Substanz von verhandelten Rechtsmaßnahmen gegenüber ursprünglichen Zielsetzungen stark zu verwässern.

Dieser prozedurale Einstimmigkeitszwang sowie die nach wie vor vorhandenen Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten angesichts der Schwierigkeiten von Rechtsharmonisierungen im strafrechtlichen Bereich sind bei genauerer Betrachtung wohl die Hauptgründe für die konstatierte *capability-expectations gap*. Den nationalen Exekutiven in Anlehnung an die *Securitization-* und *Neue Staatsräson*-These *per se* ein einseitiges Sicherheits- und Autonomiestreben zu unterstellen und dies als Hauptgrund für die Schwierigkeiten bei der Institutionalisierung liberal-rechtsstaatlicher Normen zu betrachten, wäre jedenfalls zu kurz gegriffen. Die Analyse der argumentativen Strukturen hat durchaus klar gezeigt, dass auch die nationalen Exekutiven sehr wohl im Sinne des liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandards argumentieren und letzteren damit kontinuierlich als Handlungsmaßstab stärken. Auch ist in beiden Fallstudien klar geworden, dass stets eine große Mehrheit von Mitgliedstaaten die beiden Rahmenbeschlüsse unterstützt hat.

Allerdings zeigt sich mit Blick auf die prozeduralen und inhaltlichen Schwierigkeiten der Verhandlungen auch die Grenze des in dieser Arbeit gewählten theoretisch-analytischen Ansatzes. Wenn es einerseits nicht von der Hand zu weisen ist, dass von dem liberal-rechtsstaatlichen Legitimitätsstandard und den entsprechenden im Laufe der Zeit etablierten Argumentationsstrukturen normativer Druck auf die Akteure ausgeht und dadurch ein gewisser Verhandlungskorridor vorgezeichnet wird, bedeutet dies andererseits nicht, dass Akteure in ihren Handlungen determiniert sind. Die Stärke des theoretisch-analytischen Ansatzes der vorliegenden Arbeit liegt daher weniger darin, in einer Mikroperspektive den Verlauf und das Ergebnis von konkreten Verhandlungen kausal erklären und vorhersagen zu können – dafür sind institutionelle Faktoren wie der Einstimmigkeitszwang und die Vetomöglichkeiten der Mitgliedstaaten als intervenierende Variablen insgesamt zu wenig kontrollierbar. Vielmehr ist der Nutzen des hier gewählten Ansatzes gerade in seiner makroperspektivischen Aussagekraft und Prognosefähigkeit zu sehen.

Mit ihm lassen sich langfristige argumentative Ordnungen und Leitbildentwicklungen analytisch klar erfassen und in eine letztlich neo-funktionalistisch orientierte Theorieperspektive einbetten: So hat sich in der diachron ausgerichteten qualitativen und quantitativen Analyse von Argumentationsstrukturen die Plausibilität der Sensibilisierungsthese immer wieder bestätigt. Eine verstärkte Sicherheits- und Performanzorientierung führt demnach auch tendenziell zu einer Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Argumente, was man in Anlehnung an die verwandten Ansätze von Eder/Trenz und Rittberger/Schimmelfennig auch als eine Art liberal-rechtsstaatlichen *spill-over*-Mechanismus auffassen kann.

Durch die Analyse von Argumentationsstrukturen wurde dabei zugleich eine Brücke zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Weltansichten und den aus diesen ableitbaren konkurrierenden Handlungslogiken geschlagen. Denn mit dem Fokus auf sprachliche Äußerungen als solchen wird die nie befriedigend zu beantwortende Frage nach den „wirklich“

zugrunde liegenden Motivationen nebensächlich. Ob Akteure also beispielsweise aus echter normativer Überzeugung zugunsten liberal-rechtsstaatlicher Normen argumentieren oder aber nur rhetorisch-strategisch von solchen Argumenten Gebrauch machen, etwa um den von Rittberger/Schimmelfennig und Eder/Trenz beschriebenen potentiellen Anprangerungsprozessen zu entgehen – in beiden Fällen wirkt der liberal-rechtsstaatliche Legitimitätsstandard konditionierend. Theoretisch denkbar und durchaus plausibel ist außerdem, dass in manchen Fällen gleichzeitig aus zweckrationalen Motiven *und* einer Logik der Angemessenheit heraus argumentiert wird: Wenn Vertreter des Europäischen Parlaments sich beispielsweise – wie etwa im Konvent häufig geschehen – für eine Stärkung der eigenen parlamentarischen Kontrollrechte aussprechen, dann kann sich hier durchaus eine aufrichtige Überzeugung von der Angemessenheit der Parlamentarisierungsnorm mit einem zweckrationalen institutionellen Eigeninteresse verbinden.

Die Erfassung langfristiger Argumentationspfade ist der entscheidende Aspekt, aus dem die makroperspektivische Prognosefähigkeit des gewählten theoretisch-analytischen Ansatzes resultiert. Man kann nach der empirischen Untersuchung mit einiger Sicherheit annehmen, dass die inzwischen fest etablierten sicherheits- und performanzorientierten wie liberal-rechtsstaatlichen Argumentationsstrukturen eine Projektionswirkung für die Zukunft haben. Regelmäßig bekräftigte öffentliche Selbstbekenntnisse und Zielsetzungen wirken im Sinne der Annahmen von Rittberger/Schimmelfennig zum Prozess rhetorischer Selbstverstrickung wie Versprechen, die in der Gemeinschaftsumwelt der Union aus Glaubwürdigkeitsgründen über kurz oder lang auf eine Einlösung drängen. Was einmal öffentlich gesagt wurde, ist insofern in der Tat nicht irrelevant: Die Reformperspektiven beispielsweise, die durch den Konvent erarbeitet und im VVE durch den Konsens der Mitgliedstaaten ihren Niederschlag gefunden haben, bleiben für die Zukunft – wie man bereits am Vertrag von Lissabon ablesen kann – immer ein ganz wesentlicher Orientierungspunkt im Sinne interner Kohärenz. Hier wurden Standards gesetzt, an die immer wieder erinnert werden kann und wird. Regelmäßige rhetorische Selbstverpflichtungen schaffen demnach argumentative Pfadabhängigkeiten, die Handlungsspielräume vorzeichnen.

Entsprechend gilt für die Frage der strafrechtlichen Verfahrensrechte, dass die Verhandlungen über den Rahmenbeschluss nur vorläufig gescheitert sein dürften, denn der stabile und klar ausgeprägte Argumentationspfad in diesem Bereich wird mit einiger Gewissheit verhindern, dass das Thema Verfahrensrechte von der politischen Agenda verschwindet. Die Kommission beruft sich – ebenso wie das Europäische Parlament – weiter auf die bereits klar vorhandenen „rhetorical commitments“ zur Schaffung eines europäischen Rechtsraums und drängt so auf weitere Fortschritte in diesem sensiblen Gebiet.

Ähnliches gilt im Übrigen auch für die in dieser Arbeit nicht näher behandelte Frage nach der Rolle der Anfang 2007 ins Leben gerufenen Europäischen Grundrechteagentur.¹⁰⁷⁸ Der Rat hat in seiner Verordnung zur Einrichtung der Europäischen Grundrechteagentur gegen den Willen von Europäischem Parlament und Kommission bewusst vermieden, die Kompetenzen der Agentur auch auf den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu erstrecken. In diesem Falle scheint sich die These einer souveränitätsorientierten neuen Staatsräson zu bestätigen, nach der nationale Exekutiven dazu tendieren, ihre Autonomie auf europäischer Ebene zu stärken und andere potentielle, grundrechtlich relevante „Gegenspieler“ bewusst zu umgehen oder in ihren Kompetenzen zu begrenzen. Allerdings hat der Rat in seinem Beschluss eine *prinzipielle* Relevanz der Grundrechteagentur im Bereich der Dritten Säule bereits durchaus eingestanden, indem er erstens den Institutionen der Union sowie den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis anheim stellt, auf die Expertise der Agentur auch in diesem Politikbereich zurückzugreifen. Zweitens, und dies ist noch bedeutsamer, hat sich der Rat in einem bestimmten, wenn auch bewusst sehr großzügig gewählten Zeitrahmen ausdrücklich selbst dazu verpflichtet, die Möglichkeiten einer *Ausweitung* der Kompetenzen der Grundrechteagentur auf die Dritte Säule noch einmal zu prüfen.¹⁰⁷⁹

Aus Sicht des Ansatzes von Rittberger/Schimmelfennig handelt es sich hier um ein „rhetorical commitment“, an dem der Rat angesichts des ohnehin bereits gegebenen hohen Grades an interner Kohärenz in der Frage des Grundrechtsschutzes im Bereich der Dritten Säule zweifellos gemessen werden wird. Wie im Falle der Verfahrensrechte könnte man hier also die Vermutung anstellen, dass es über kurz oder lang zu einer „nacheilenden Konstitutionalisierung“ in Gestalt einer nachträglichen Ausweitung der Kompetenzen der Grundrechteagentur kommen wird, sofern der bereits existierende Argumentationspfad durch entsprechende weitere, gleichgerichtete liberal-rechtsstaatliche Argumente gestärkt wird. Letzteres ist insofern nicht unwahrscheinlich, als neben Akteuren wie dem Europäischen Parlament oder der Kommission sicherlich nun auch die Grundrechteagentur selbst weiter zugunsten einer Ausweitung des eigenen Kompetenzbereichs argumentieren wird.

Die strukturellen Wirkungen regelmäßiger liberal-rechtsstaatlicher Argumentationsmuster (normativer Druck) dürfen aber – wie oben gesehen – keinesfalls mit einem simplen Automatismus gleichgesetzt werden. Das was Trenz mit Blick auf seinen Ansatz des „demokratischen

¹⁰⁷⁸ Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (ABl. L 53, vom 22.2.2007).

¹⁰⁷⁹ Vgl. Pressemitteilung des Rates JI zur Sitzung vom 4./5. Dezember 2006 (Ratsdokument 15801/06 (Presse 341): „Was die Mitwirkung der Agentur im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Titel VI des EU-Vertrags) anbelangt, so vereinbarte der Rat, dass sich die Organe der Union und die Mitgliedstaaten gegebenenfalls auf freiwilliger Basis die Fachkenntnisse der Agentur auch in diesem Bereich zunutze machen können. Der Rat wird vor dem 31. Dezember 2009 noch einmal die Möglichkeit prüfen, die Agentur zu ermächtigen, ihre Tätigkeiten in den Bereichen nach Titel VI auszuüben.“ Vgl. zur Grundrechteagentur detaillierter Toggenburg (2007).

Funktionalismus“ generell für einen europäischen Demokratisierungsprozess prognostiziert, gilt auch für den Institutionalisierungsprozess liberal-rechtsstaatlicher Normen: „Mit Stauungen oder auch Rückschritten [...] ist jederzeit zu rechnen“, doch sollte insgesamt nicht vergessen werden, „dass gerade durch die Anprangerung dieser Defizite der Kommunikations- und Aushandlungsprozess im europäischen Rahmen in Gang gehalten und damit der Ruf nach Demokratie [bzw. im Kontext der vorliegenden Arbeit: der Ruf nach einer Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen, DST] beständig erneuert wird“. Anders als bei Trenc hat die vorliegende Arbeit bei ihrer Frage nach langfristigen Argumentationsstrukturen dabei aber nicht nur Argumente in den Blick genommen, mit denen eine potentielle oder faktische Verletzung liberal-rechtsstaatlicher Normen angeprangert wird (Salienzargumente); vielmehr ist in dieser Arbeit in Anlehnung an den Ansatz von Rittberger/Schimmelfennig auch die Bedeutung anderer Argumente (vor allem: interne und externe Kohärenz) deutlich geworden, die ebenfalls zur Etablierung konditionierender, langfristiger liberal-rechtsstaatlicher Argumentationsstrukturen beitragen.

Zu betonen ist in diesem Zusammenhang schließlich nochmals, dass auch performanzorientierte Argumente (funktionaler Druck) für den Bereich Innere Sicherheit durchaus zu einer Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen beitragen können; denn in vielen Fällen wird auf europäischer Ebene bereits durchaus gesehen und entsprechend formuliert, dass zwischen der Stärkung liberal-rechtsstaatlicher Normen und einer Stärkung der Performanz im Bereich Innere Sicherheit ein eindeutiges Positivsummenverhältnis bestehen kann – etwa wenn es um die Errichtung des europäischen Rechtsraums (Positivsummenverhältnis zwischen Mindeststandards bei den Verfahrensrechten und dem Mechanismus der gegenseitigen Anerkennung), die Frage des Datenschutzes (Positivsummenverhältnis zwischen einheitlichen datenschutzrechtlichen Mindeststandards und einem reibungslosen Datenaustausch) oder um die Frage der Rechtsprechungs befugnis des EuGH geht (Positivsummenverhältnis zwischen rechtsstaatlicher Kontrolle und Umsetzungseffizienz).

Vor dem Hintergrund der hier erörterten Schlussfolgerungen ergeben für die weitere Forschung einige interessante Anknüpfungspunkte. Ganz allgemein gilt es zu prüfen, ob die hier prognostizierten Entwicklungen sich künftig in der Empirie erhärten lassen. Dabei geht es im Grunde um eine Fortschreibung des in dieser Untersuchung gewählten Ansatzes. Mit Blick auf eine Makroebene wäre demnach zu fragen, wie sich sowohl die bislang identifizierten sicherheits- und performanzorientierten als auch die liberal-rechtsstaatlichen Argumentationsstrukturen weiterentwickeln, ob sich angesichts eines doppelten Legitimitätsstandards erneut Muster einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung zeigen und ob die langfristig etablierten Argumentationspfade tatsächlich eine gewisse Projektionswirkung für die Institutionalisierung liberal-rechtsstaatlicher Normen entfalten.

Ergänzend zu einer solchen Makroperspektive dürften aber vor allem weitere mikroperspektivische Analysen zu Aspekten, die in der vorliegenden Arbeit aufgrund des gewählten Ansatzes nur am Rande erörtert werden konnten, von erheblichem Erkenntniswert sein. In solchen weiteren vertiefenden Fallstudien, könnte beispielsweise die Frage nach der ganz konkreten Rolle und Handlungsweise einzelner Akteure stärker im Vordergrund stehen. Vor allem die im ersten Teil der empirischen Analyse in einer diachronen, argumentativen Makroperspektive identifizierten Tendenzen einer liberal-rechtsstaatlichen Sensibilisierung ließen sich so durch entsprechende akteurszentrierte Mikroanalysen stärker fundieren. Man könnte demnach beispielsweise einen Ausschnitt aus der argumentativen Längsschnittanalyse wählen, in dem sich eine liberal-rechtsstaatliche Sensibilisierung abzeichnet, und diesen Ausschnitt dann unter Berücksichtigung aller relevanten Akteure und institutioneller Kontextbedingungen noch weiter vertiefen. Hier stellt sich dann beispielsweise die Frage, wie Akteure im Rahmen gegebener institutioneller Strukturen konkret handeln, wie individuelle Einflusspotentiale genutzt werden, oder ob bestimmte Institutionen, Mitgliedstaaten, Nichtregierungsorganisation oder auch einzelne Persönlichkeiten als „Normentrepreneure“ besonders hervorragen. Durch solche – über die beiden Fallstudien der Arbeit hinausgehenden – akteurszentrierten Analysen könnten dann auch möglicherweise mikroperspektivische Kausalzusammenhänge klarer identifiziert werden.

Weiterhin stellt sich auch für künftige Forschungen die Frage, ob Akteure unter sich grundlegend veränderten institutionellen Bedingungen anders argumentieren und handeln als vorher: Wenn sich beispielsweise in der empirischen Untersuchung gezeigt hat, dass nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags der sicherheits- und performanzorientierte Diskurs klar intensiviert wurde und sich im Kontext der Amsterdamer Vertragsreform daraufhin – als „Gegengewicht“ zu dem Bild der Union als Sicherheitsproduzent – auch ein liberal-rechtsstaatliches Leitbild für das EU-Politikfeld Innere Sicherheit entwickelt hat, dann drängt sich vor allem die Frage auf, welche Konsequenzen sich aus einem möglichen Inkrafttreten der weitreichenden Reformen des Lissabonner Vertrags ergeben.

Zu prüfen wäre dann, ob sich unter den dann vollkommen neuen institutionellen Rahmenbedingungen beispielsweise die Argumentations- und Handlungsmuster des Europäischen Parlaments verändern. Indem das Parlament nach dem Lissabonner Vertrag bei den meisten Rechtsmaterien der Dritten Säule im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens in die legislativen Entscheidungsprozesse eingebunden wäre, könnte es etwa – anders als bislang – stärker zu Kompromissen bei der eigenen Positionierung gegenüber dem Rat kommen. Andererseits, und dies erscheint wahrscheinlicher, sollte sich durch die neuen Beschlussfassungsmechanismen (Möglichkeit der qualifizierten Mehrheit und Vetooption des Europäischen Parlaments) aber vor allem der Druck auf den Rat erhöhen, tatsächlich zu substantielleren Entscheidungen zu kommen und auf diese Weise ursprünglich formulierte Zielsetzungen besser zu erfüllen

und umzusetzen. Auch für die Kommission, die nationalen Parlamente oder den EuGH müsste entsprechend untersucht werden, wie diese Akteure sich angesichts neuer institutioneller Bedingungen positionieren und handeln.

Insgesamt ist zu erwarten, dass sich durch ein Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags sowohl die bislang konstatierte sicherheits- und performanzorientierte als auch die liberal-rechtsstaatliche expectations-capability-gap deutlich verringern dürfte. Speziell für die Frage liberal-rechtsstaatlicher Normen müsste dann beispielsweise konkret geprüft werden, ob die derzeit von der Kommission geplanten Maßnahmen im Bereich der strafrechtlichen Verfahrensrechte tatsächlich zügiger und mit entsprechend mehr Substanz vorangetrieben werden können als bisher.

Und schließlich stellt sich mit Blick auf den Lissabonner Vertrag die Frage, ob auf einer neuen primärrechtlichen Grundlage auch gezielt weitere Impulse hinsichtlich der konzeptionellen Weiterentwicklung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ erfolgen würden. Wenn der Lissabonner Vertrag zwar einerseits auf absehbare Zukunft einen Endpunkt der primärrechtlichen Entwicklung der Union markieren mag, dann bedeutet dies freilich nicht, dass mit den neuen primärrechtlichen Vorgaben auch eine konzeptionelle Weiterentwicklung des Bereichs Inneres und Justiz beendet wäre. Inhaltliche Neugewichtungen oder Akzentverlagerungen bei der weiteren argumentativen Ausgestaltung der Ziele des RFSR könnten durch eine veränderte institutionelle Struktur womöglich sogar befördert werden.

Allerdings müssen mit Blick auf die mögliche konkrete Anwendbarkeit des Vertrags von Lissabon im Bereich Innere Sicherheit zwangsläufig nun auch die grundsätzlichen Implikationen mit bedacht werden, die sich aus dem kürzlich ergangenen Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergeben.¹⁰⁸⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Grundsatzurteil vom 30. Juni 2009 zwar das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon sowie das entsprechende Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes als mit dem Grundgesetz vereinbar bewertet. Das Begleitgesetz zur Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union wurde jedoch gekippt, da das Gericht in der bisherigen Form des Gesetzes eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG (in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 des GG) erkannt hat. Das Bundesverfassungsgericht macht für die Ratifizierung des Lissabonner Vertrags daher ein neues Begleitgesetz zur Auflage, das – im Sinne des Demokratieprinzips des Grundgesetzes – die Mitgestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat deutlich stärkt. Insgesamt zieht das Gericht dabei recht enge Grenzen, was die mögliche künftige Erweiterung der Kompetenzen der Europäischen Union anbelangt. Aus dem Urteil spricht insofern ein ähnlich souveränitätsorientierter „natio-

¹⁰⁸⁰ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. Die vollen Implikationen des Bundesverfassungsgerichtsurteils, das erst nach der eigentlichen Fertigstellung der vorliegenden Arbeit erging, können hier nicht mehr in aller Tiefe dargestellt werden. Einige grundlegende Konsequenzen liegen jedoch auf der Hand.

nalener Geist“ wie aus der Entscheidung zur Umsetzung des Europäischen Haftbefehls (vgl. oben).

Dies dürfte in Zukunft nicht unerhebliche Auswirkungen auf den in dieser Arbeit im Zentrum stehenden Bereich der Inneren Sicherheit haben. In einer ganz zentralen Passage seines Urteils führt das Gericht aus, dass die „vom Demokratieprinzip im geltenden Verfassungssystem geforderte Wahrung der Souveränität“ zwar nicht impliziere, dass eine „von vornherein bestimmbare Summe oder bestimmte Arten von Hoheitsrechten in der Hand des Staates“ verbleiben müssten (Rdnr. 248). Jedoch dürfe die europäische Vereinigung „auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten“ nicht so verwirklicht werden, „dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt“ (Rdnr. 249). Zu denjenigen Bereichen, die als „besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates gelten“, zählt das Bundesverfassungsgericht dabei in besonderem Maße das „materielle und formelle Strafrecht“ sowie die polizeiliche (und militärische) „Verfügung über das Gewaltmonopol“ (Rdnr. 252). Eine vollständige Übertragung des staatlichen Gewaltmonopols auf die Union ist mit dem Urteil des Verfassungsgerichts auf der Grundlage des Grundgesetzes damit ohnehin per se ausgeschlossen.¹⁰⁸¹ Doch auch was die konkrete rechtliche Weiterentwicklung des Bereichs Polizei und Strafjustiz nach dem Vertrag von Lissabon betrifft, werden durch das Urteil hohe Hürden errichtet: Eine „Pönalisierung sozialen Verhaltens“ sei angesichts der unterschiedlichen nationalen Rechtskulturen und Vorverständnisse „nur eingeschränkt aus europaweit geteilten Werten und sittlichen Prämissen normativ ableitbar“. Vielmehr sei „die Entscheidung über strafwürdiges Verhalten, über den Rang von Rechtsgütern und den Sinn und das Maß der Strafandrohung“ daher in besonderem Maße „dem demokratischen Entscheidungsprozess überantwortet“. Für das Verfassungsgericht heißt dies im Klartext: „Eine Übertragung von Hoheitsrechten über die intergouvernementale Zusammenarbeit hinaus darf in diesem grundrechtsbedeutsamen Bereich nur für bestimmte grenzüberschreitende Sachverhalte unter restriktiven Voraussetzungen zu einer Harmonisierung führen; dabei müssen grundsätzlich substantielle mitgliedstaatliche Handlungsfreiräume erhalten bleiben“ (Rdnr. 253).¹⁰⁸²

Konkret bedeutet der geforderte restriktive Ansatz, dass – etwa im Bereich des Strafrechts – die „Nutzung der dynamischen Blankettermächtigung“ zur Ausdehnung des Katalogs besonders schwerer Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension gemäß Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV „in der Sache“ einer Kompetenzerweiterung der Europäischen Union entspricht und daher dem in Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG statuierten *Gesetzesvorbehalt* (inklusive der Zustimmung des Bundesrates) unterliegen muss (Rdnr. 363, 419).

¹⁰⁸¹ Vgl. auch BVerfG vom 30. Juni 2009, Rdnr. 263 und 264.

¹⁰⁸² Vgl. auch BVerfG vom 30. Juni 2009, Rdnr. 355, 356, 358, 360, 363.

Auch im Rahmen der im Lissabonner Vertrag festgelegten Notbremsenklauseln nach Art. 82 Abs. 3 und 83 Abs. 3 AEUV (vgl. oben) könne – so das Gericht – „das notwendige Maß an demokratischer Legitimation über die mitgliedstaatlichen Parlamente“ nur dadurch gewährleistet werden, „dass der deutsche Vertreter im Rat die in Art 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV genannten mitgliedstaatlichen Rechte nur nach Weisung des Deutschen Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausübt“ (Rdnr. 365, 418). Ähnliches gilt für den Fall, dass die Union mit Blick auf Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d AEUV (Erlass von Mindestvorschriften für „sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens“) sowie hinsichtlich der Ausdehnung der Kriminalitätsbereiche gemäß Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV über den Weg der allgemeinen Brückenklausel nach Art. 48 Abs. 7 EUV-L den Übergang von der Einstimmigkeit im Rat zur qualifizierten Mehrheit anstrebt: Der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat dürfe einem solchen Schritt nur zustimmen, sofern Bundestag und Bundesrat zuvor ein entsprechendes Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG erlassen haben (Rdnr. 366, 419).¹⁰⁸³

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts scheint somit zwar grundsätzlich der Weg für eine erfolgreiche Ratifizierung des Lissabonner Vertrags frei – vorausgesetzt, die Iren stimmen in dem geplanten zweiten Referendum dem Vertragswerk mehrheitlich zu und der tschechische Präsident Václav Klaus verweigert im letzten Moment seine Unterschrift unter die Ratifikationsurkunde nicht. Doch für den in dieser Arbeit im Vordergrund stehenden Bereich der Inneren Sicherheit gilt: Der vom Bundesverfassungsgericht nun klar zementierte restriktive Ansatz in der Frage weiterer Kompetenzübertragungen wird die künftige Entwicklung des Politikfelds ohne Frage deutlich prägen.

Aus einer liberal-rechtsstaatlichen Perspektive ist die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderte größere Rolle des nationalen Gesetzgebers im Sinne einer Stärkung des Demokratieprinzips sicherlich begrüßenswert. Der demokratischen Kontrolle in grundrechtlich besonders wesentlichen Bereichen wie dem Straf- und Strafprozessrecht wird insofern ein höherer Stellenwert beigemessen – zumal das Bundesverfassungsgericht dem Europäischen Parlament nach wie vor lediglich eine ergänzende, letztlich nachgeordnete Legitimationsfunktion zuerkennt.¹⁰⁸⁴ Es wird jedoch mit Blick auf ein mögliches Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags sehr interessant sein zu sehen, wie sich angesichts des Diktums des Bundesverfassungsgerichts eine substanzielle inhaltliche Weiterentwicklung des EU-Politikbereichs Innere Sicherheit, etwa in Form weiterer Harmonisierungen im Strafrecht, in dem Spannungsfeld zwischen

¹⁰⁸³ Gegebenenfalls gilt dies auch in den Fällen des Art. 86 Abs. 4 AEUV (Festlegung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft), vgl. Rdnr. 419 des Urteils.

¹⁰⁸⁴ Vgl. BVerfG vom 30. Juni 2009, z.B. Rdnr. 277, 280, 281, 293, 295, 297.

möglichen, künftigen *funktionalen* Anforderungen und dem nun vorgegebenen restriktiven kompetenzrechtlichen Ansatz vollzogen wird.

Doch auch wenn die Reformen des Lissabonner Vertrags wider Erwarten gar nicht in Kraft treten sollten, bleibt die Frage nach der konzeptionellen Weiterentwicklung des Politikbereichs vor dem Hintergrund der in dieser Arbeit aufgezeigten bisherigen Entwicklungslinien spannend. Dabei ist ganz konkret zu prüfen, wie Akteure unter den derzeit gegebenen vertraglichen Bedingungen angesichts des doppelten Legitimitätsstandards im EU-Politikfeld Innere Sicherheit weiter argumentieren. Je länger der derzeitige vertragliche Zustand anhält, desto öfter und deutlicher dürften dabei bestehende Glaubwürdigkeitsprobleme thematisiert werden und wiederum für entsprechenden Anpassungsdruck sorgen: Das Legitimationspotenzial des Bereichs Innere Sicherheit ist insgesamt zu hoch, als dass die Akteure in diesem Politikfeld den einmal etablierten doppelten Legitimitätsstandard einfach ignorieren könnten. Sowohl von dem Leitbild der Union als effizientem und effektivem Sicherheitsproduzent als auch von dem Leitbild einer liberal-rechtsstaatlichen Union, die im Bereich Innere Sicherheit die Grundrechte ihrer Bürger besonders schützen und ungerechte Ungleichbehandlungen vermeiden will, werden demnach auch künftig prägende Orientierungswirkungen ausgehen.

6. Verzeichnis der verwendeten Quellen und Literatur

6.1. Verzeichnis der verwendeten Quellen und Dokumente

Vertragstexte

Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 115 vom 9. Mai 2008.

Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon 13. Dezember 2007, ABl. C 306 vom 17. Dezember 2007.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 303 vom 14. Dezember 2007.

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C 321E vom 29. Dezember 2006.

Vertrag über eine Verfassung für Europa, ABl. C 310 vom 16. Dezember 2004.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung), ABl. C 325 vom 24. Dezember 2002.

Vertrag über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung), ABl. Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung 1997), ABl. C 340 vom 10. November 1997.

Vertrag über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung 1997), ABl. C 340 vom 10. November 1997.

Vertrag über die Europäische Union (1992), ABl. C 191 vom 29. Juli 1992.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung 1992), ABl. C 224 vom 31. August 1992.

Einheitliche Europäische Akte (1986), ABl. L 169 vom 29. Juni 1987

Urteile des EuGH und anderer Gerichte

Europäischer Gerichtshof: Rs. C-301/06, *Irland / Europäisches Parlament*, vom 10. Februar 2009.

Europäischer Gerichtshof: Rs. C-354/04 P, *Gestoras pro Amnistia u.a. / Rat*, vom 27. Februar 2007.

Europäischer Gerichtshof: Rs. C-355/04 P, *Segi u.a /Rat*, vom 27. Februar 2007.

Europäischer Gerichtshof: Rs. C-303/05 *Advocateen voor de Wereld / Leden van de Ministerraad*, vom 3. Mai 2007.

Europäischer Gerichtshof: Rs. *Gasparini* u. a., C-467/04, vom 28. September 2006.

Europäischer Gerichtshof: Verbundene Rs. C-317/04 und C-318/04, *Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, vom 30. Mai 2006.

Europäischer Gerichtshof, verbundene Rs. C-187/01 und C-385/01, *Gözütok und Brügge*, vom 11. Februar 2003.

Europäischer Gerichtshof: Rs. *Stauder*, 29/69 – Slg. 1969, 419 = EuR 1970, 39.

BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, (Lissabon Vertrag)

BVerfG, 1 BvR 370/07 vom 27.2.2008 (Onlinedurchsuchungen).

BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005 (Umsetzungsgesetz Europäischer Haftbefehl).

BVerfGE 69, 315, vom 14. Mai 1985 (Brokdorf-Beschluss).

BVerfGE 65, 1, vom 15. Dezember 1983 (Volkszählungsurteil).

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Rs. *Artico/Italien*, vom 13. Mai 1980, Reihe A, Nr. 37.

Europäischer Rat

Sämtliche Schlussfolgerungen des Vorsitzes von 1975 bis heute.

Sämtliche Schlussfolgerungen des Europäischen Rates seit 1975 sind online auf der Seite der Pressedatenbank der Europäischen Kommission (RAPID) unter www.europa.eu/rapid/setLanguage.do?language=en abrufbar, letzter Zugriff 10.3.2009. Die Schlussfolgerungen seit 1994 sind zudem auch auf der Seite www.europa.eu/european-council/index_de.htm abrufbar, letzter Zugriff 10.3.2009. In gedruckter Form finden sich die Schlussfolgerungen beispielsweise auch im Bulletin der Europäischen Union.

Rat

Rahmenbeschluss des Rates 2008/909/JHA über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union, ABl. L 327/27, vom 5. Dezember 2008.

Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, ABl. L 350/60, vom 30. Dezember 2008.

Beschluss 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. L 210/1, vom 6. August 2008.

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 386/89, vom 29.12.2006

Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, ABl. C 198, vom 12.8.2005.

Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Anlage I der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 4./5. November 2004, Ratsdokument 16054/04 JAI 559.

Überarbeiteter Aktionsplan der Europäischen Union zur Bekämpfung des Terrorismus, angenommen vom Europäischen Rat von Brüssel am 17./18. Juni 2004, Ratsdokument 10670/04.

Entscheidung des Rates (2004/512/EG) vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS), ABl. L 213/5, vom 15. Juni 2004.

Beschluss 2004/496/EG des Rates vom 17. Mai 2004 über den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das Bureau of Customs and Border Protection des United States Department of Homeland Security, ABl. 2005, L 255/168, vom 20. Mai 2004.

Beschluss 2003/659/JI des Rates vom 18. Juni 2003 zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, ABl. L 245, vom 29. September 2003.

Beschluss des Rates vom 6. Juni 2003 über die Unterzeichnung der Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen, ABl. L 181, vom 19. Juli 2003.

Initiative der Hellenischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Anwendung des "ne-bis-in-idem"-Prinzips, ABl. C 100, vom 26. April 2003.

Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JHA), ABl. L 190, vom 18. Juli 2002.

Rahmenbeschluss des Rates (2002/465/JI) vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen, ABl. L 162, vom 20.6.2002.

Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, ABl. vom 22.06.2002

Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, ABl. L 63, vom 6. März 2002.

Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen (2001/C 12/02), ABl. C 12/10, vom 15. Januar 2001.

Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität - Eine Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends, ABl. 2000 C 124, vom 3. Mai 2000.

Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. L 316/1, vom 15. Dezember 2000.

Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000 über die Erstellung des Übereinkommens – gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union – über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. C 197/1, vom 12. Juli 2000.

Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, vom Rat (Inneres und Justiz) am 3. Dezember 1998 angenommen, ABl. C 19/1, vom 23. Januar 1999.

Protokoll aufgrund von Art. K.3 des Vertrags über die Europäische Union und von Art. 41 Abs. 3 des Europol-Übereinkommens über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol vom 19. Juni 1997, ABl. C 221, vom 19. Juli 1997.

Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Ratsdokument vom 7421/97, vom 21. April 1997.

Entschließung des Rates vom 14. Oktober 1996 zu den Prioritäten im Bereich Inneres und Justiz für den Zeitraum vom 1. Juli 1996 bis zum 30. Juni 1998, ABl. C 319/1, vom 26. Oktober 1996.

Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), ABl. C 316/1, vom 27. November 1995.

Entwurf einer Entschließung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 30. September 1990, ABl. C 277/3, vom 5. November 1990.

Sonstige Ratsdokumente mit Fundstelle im Dokumentenregister des Rates:

Ratsdokument 16382/08

Ratsdokument 16325/1/08 REV 1 (Presse 344)

Ratsdokument 16069/07

Ratsdokument 14617/07 (Presse 253)

Ratsdokument 14119/07

Ratsdokument 11177/1/07 REV 1

Ratsdokument 10287/07

Ratsdokument 10267/07 (Presse 125)

Ratsdokument 8200/07

Ratsdokument 7315/1/07 REV 1

Ratsdokument 5431/07 DROIPEN 3

Ratsdokument 16874/06 DROIPEN 76

Ratsdokument 16201/06 PV/CONS 71 JAI 670

Ratsdokument 15801/06 (Presse 341)

Ratsdokument 13918/06

Ratsdokument 10633/1/06 REV 1

Ratsdokument 8175/1/06 REV 1

Ratsdokument 15704/05

Ratsdokument 15554/05

Ratsdokument 14781/1/05

Ratsdokument 14469/4/05 REV 4

Ratsdokument 14326/05

Ratsdokument 11158/05

Ratsdokument 10215/04

Ratsdokument 8958/04

Ratsdokument 7906/04

Ratsdokument 7764/04

Ratsdokument 14867/1/01 REV 1 ADD 1

Ratsdokument 12019/01 (Presse 327).

Ratsdokument 6316/2/01 REV 2

Ratsdokument 10968/2/00

Ratsdokument 5552/00 JAI 10

Ratsdokument 14302/99 JAI 121

Ratsdokument 8321/98

Europäisches Parlament:

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. September 2008 zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (16069/2007 – C6-0010/2008 – 2005/0202(CNS)).

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. September 2008 zur jährlichen Aussprache über die 2007 erzielten Fortschritte in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Artikel 2 und 39 des EU-Vertrags), Dokument EP P6_TA-PROV(2008)0458.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30. November 2006 zu den im Jahr 2005 und 2006 erzielten Fortschritten der EU bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Artikel 2 und 39 des EU-Vertrags), Dokument EP P6_TA(2006)0525.

Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 2005 (P6_TA(2005)0223 - (2005/2046(INI)) an den Europäischen Rat und den Rat zum Austausch von Informationen und zur Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten, ABl. C 124 E/22 vom 25. Mai 2006.

Entschließung des Europäischen Parlaments zu den im Jahr 2004 erzielten Fortschritten bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Artikel 2 und 39 des Vertrags über die Europäische Union), Dokument EP P6_TA(2005)0227.

Entschließung des Europäischen Parlaments zu den im Jahr 2003 erzielten Fortschritten bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) (Artikel 2 und 39 EUV), Dokument EP B5-0148/2004.

Entschließung des Europäischen Parlaments zu den im Jahr 2002 erzielten Fortschritten bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Artikel 2 und 39 EUV), Dokument EP B5-0193/2003.

Entschließung des Europäischen Parlaments zu den im Jahre 2001 erzielten Fortschritten bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gemäß Artikel 2 vierter Spiegelstrich des EU-Vertrags, Dokument EP B5-0099/2002.

Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 21. September 2001 in Brüssel, angenommen am 4. Oktober 2001, Dokument EP B5-0666, 0668 und 0674/2001.

Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Fortschritten beim Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes (RFSR) im Jahr 2000, Dokument EP B5-0339/2001.

Entschließung zu den im Jahre 1999 erzielten Fortschritten bei der Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gemäß Artikel 2 vierter Gedankenstrich EUV, Bulletin EU 1/2-2000.

Entschließung zur Sondertagung des Europäischen Rates über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Tampere, 15./16. Oktober 1999), EP Dokument B5-0116/1999.

Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. C 219/61 vom 30. Juli 1999.

Entschließung zu den im Jahre 1998 erzielten Fortschritten bei der Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI EUV, ABl. C 104 vom 14. April 1999.

Entschließung zu den im Jahre 1997 erzielten Fortschritten bei der Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI EUV, ABl. C 14 vom 19. Januar 1998.

Entschließung des Europäischen Parlaments (C4-0640/96), ABl. C 304 vom 6. Oktober 1997.

Entschließung zu den 1996 erzielten Fortschritten bei der Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI EU, ABl. C 20 vom 20. Januar 1997, S. 185.

Entschließung zu den 1995 erzielten Fortschritten bei der Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI EUV, ABl. C 17 vom 22. Januar 1996.

Entschließung zu den 1994 erzielten Fortschritten bei der Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI EUV, ABl. C 18 vom 23. Januar 1995.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Februar 1975, ABl. C 60/48 vom 13. März 1975.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Mai 1979, ABl. C 140/34 vom 5. Juni 1979.

Kommission

Bericht der Kommission über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007, KOM(2008) 373 endg., vom 2. Juli 2008.

Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2006, KOM(2007) 373 endg., vom 3. Juli 2007

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, KOM (2007)654 endg., vom 6.11.2007.

Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL), KOM(2006) 817 endg., vom 20. Dezember 2006.

Grünbuch über die Unschuldsvermutung, KOM(2006) 174 endg., vom 26. April 2006.

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Europäische Überwachungsanordnung in Ermittlungsverfahren innerhalb der Europäischen Union, KOM(2006) 468 endg., vom 29. August 2006.

Grünbuch über Kompetenzkonflikte und den Grundsatz *ne bis in idem* in Strafverfahren, KOM(2005) 696 endg., vom 23. Dezember 2005.

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit, KOM(2005) 490 endg., vom 12. Oktober 2005.

Arbeitsdokument der Kommission zur Folgenabschätzung des Rahmenbeschlusses für den Datenschutz in der Dritten Säule, SEK(2005) 1241, vom 4. Oktober 2005.

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, KOM(2005)475 endg., vom 4. Oktober 2005.

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, KOM(2005) 438 endg., vom 21. September 2005.

Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament Mitteilung zur gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen und zur Stärkung des Vertrauens der Mitgliedstaaten untereinander, KOM(2005) 195 endg., vom 19.5.2005

Mitteilung der Kommission „Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, KOM(2005) 184 endg., vom 10. Mai 2005

Strategische Ziele 2005-2009. Europa 2010: Eine Partnerschaft zur Erneuerung Europas. Wohlstand, Solidarität, Sicherheit, Mitteilung des Präsidenten in Absprache mit Vizepräsidentin Wallström, KOM (2005)12 endg., vom 26. Januar 2005.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Betreffend den verbesserten Zugang zu Informationen für Strafverfolgungsbehörden (EU Informationspolitik), KOM(2004) 429 endg., vom 16.6.2004.

Mitteilung der Kommission „Bilanz des Tampere Programms und Perspektiven“ (KOM (2004) 401 endg., vom 2.6.2004

Mitteilung der Kommission an den Rat und des Europäische Parlament über bestimmte Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Informationsaustauschs, zu treffen sind, KOM(2004) 221, vom 29. März 2004.

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union, KOM(2004) 328 endg., vom 28. April 2004.

Presseerklärung der Kommission vom 28. April 2004 (IP/04/555) anlässlich der Präsentation ihres Vorschlags für einen Rahmenbeschluss zu den Verfahrensrechten von Verdächtigen und Angeklagten.

Follow-Up-Mitteilung über das Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM (2003) 128, vom 19. März 2003.

Grünbuch der Kommission „Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union“, KOM(2003) 75 endg., vom 19. Februar 2003.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Die demokratische Kontrolle von Europa“, KOM (2002)95 endg., vom 26. Februar 2002.

Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM(2001) 715 endg., vom 11. Dezember 2001.

Fortschrittsanzeiger (Scoreboard) der Kommission für den RFSR (2. Halbjahr 2001), KOM (2001) 628 endg., vom 26. Oktober 2001.

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, KOM(2001) 521 endg., vom 19. September 2001.

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, KOM(2001) 522 endg., vom 19. September 2001.

Presseerklärung der Kommission vom 19. September 2001 (IP/01/1284) „Europa braucht gemeinsame Instrumente für eine wirksame Terrorismusbekämpfung“.

Bulletin der Europäischen Union 12-2001, Arbeitsprogramm der Kommission für 2002, KOM(2001) 620, vom 5. Dezember 2000.

Mitteilung der Kommission zum Status der Grundrechtscharta der Europäischen Union, KOM(2000) 644, vom 11. Oktober 2000.

Ergänzender Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen – Der strafrechtliche Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft: das Amt eines Europäischen Staatsanwalts, KOM (2000) 608, vom 29. September 2000.

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Gegenseitige Anerkennung von Endentscheidungen in Strafsachen“, KOM (2000) 495 endg., vom 26. Juli 2000.

Mitteilung der Kommission zur Grundrechtscharta der Europäischen Union, KOM (2000) 559 endg., vom 13. Juli 2000.

Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, KOM(1998) 459 endg., vom 14. Juli 1998.

Stellungnahme der Kommission zur Stärkung der politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung, KOM (96) 90, vom 29. Februar 1996.

Kommission: Erklärung betreffend die Anwendung der Grundsätze der Richtlinie zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften vor, ABl. Nr. C 277/3 vom 5. November 1990.

Vorschlag der Kommission für die EG-Datenschutzrichtlinie, KOM (1990) 314 endg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1985: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Amt für Veröffentlichungen der EG, Luxemburg.

Europarat

Europäische Konvention zur Terrorismusprävention vom 16.5.2005 (SEV 196).

Konvention über Datennetzkriminalität vom 23.11.2001 (SEV 185).

Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Kontrollstellen und grenzüberschreitendem Datenverkehr, vom 8. November 2001.

Konvention über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahmung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 8.11.1990 (SEV 141).

Empfehlung R (87) 15 des Ministerausschusses des Europarates über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich vom 17. September 1987.

Europäische Konvention zur Entschädigung für Opfer von Gewalttaten vom 24.11.1983 (SEV 116).

Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (Konvention 108) vom 28. Januar 1981.

Europäische Konvention zur Rechtshilfe in Strafsachen (SEV 030) und deren Zusatzprotokoll von 1978 (SEV 099).

Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27.1.1977 (SEV 090).

Europäische Konvention zur Übertragung der Strafverfolgung vom 15. Mai 1972 (SEV 073).

Europäisches Auslieferungsübereinkommen vom 13.12.1957 (SEV 024); Zusatzprotokolle von 1975 (SEV 086) und 1978 (SEV 098).

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung des Protokolls Nr. 11, 4. November 1950.

Europäischer Konvent zur Zukunft Europas

Europäischer Konvent zur Zukunft Europas: Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, CONV 850/03.

Europäischer Konvent zur Zukunft Europas: Erläutertes Mandat der Arbeitsgruppe X „Freiheit, Sicherheit, Recht“, CONV 258/02.

Europäischer Konvent zur Zukunft Europas: Kurzniederschrift über die Sitzung der Arbeitsgruppe X am 25. September 2002, CONV 313/02.

Europäischer Konvent zur Zukunft Europas: Präsidium des Europäischen Konvents: Justiz und Inneres – Stand der Arbeiten und allgemeine Problematik (CONV 69/02), S. 2.

Europäischer Konvent zur Zukunft Europas: Schlussbericht der Arbeitsgruppe X „Freiheit, Sicherheit, Recht“, CONV 426/02.

Europäischer Konvent zur Zukunft Europas: Synthesebericht der Plenartagung am 6. und 7. Juni 2002 in Brüssel, CONV 97/02.

Europäischer Konvent zur Zukunft Europas: Synthesebericht der Plenartagung am 3. und 4. April 2003 in Brüssel, CONV 677/03.

Europäischer Konvent zur Zukunft Europas: Übersicht über die Gesamtheit der Änderungsvorschläge zu den Artikeln betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, CONV 644/03 REV 1.

Liste der codierten mündlichen Konventsbeiträge in alphabetischer Reihenfolge der Nachnamen (inkl. Fundstellennachweis der jeweiligen Plenardebatte) sowie der codierten schriftlichen Beiträge (CONV):

ABITBOL (6.6.2002 – 4-053)

AKYOL (6.6.2002 – 4-049)

AMATO (3.4.2003 – 4-131)

ANDREANI (6.12.2002 – 5-029)

ANDRIUKAITIS (4.3.2003 – 4-096)

ARABADJIEV (6.6.2002 – 4-047)

ATTALIDES (6.6.2002 – 4-057)

AVGERINOS (6.12.2002 – 5-025)

AZEVEDO (3.4.2003 – 4-090)

BALÁZS (3.4.2003 – 4-098)

Baroness SCOTLAND OF ASTHAL (6.6.2002 – 4-040; 6.12.2002 – 5-055)

BASILE (6.12.2002 – 5-056)

BERÈS (6.12.2002 – 5-061)

BIRZNIECE (6.6.2002 – 4-044)

BONDE (3.4.2003 – 4-115)
BÖSCH (6.6.2002 – 4-060; 3.4.2003 – 4-080)
BREJC (6.12.2002 -5-073)
BRUTON (6.12.2002 – 5-023; 6.12.2002 – 5-074)
CARNERO GONZÁLEZ (6.6.2002 – 4-032)
CISNEROS LABORDA (6.6.2002 – 4-063)
COSTA (6.6.2002 – 4-058; 6.12.2002 – 5-028; 3.4.2003 – 4-017)
CUSHNAHAN (3.4.2003 – 4-037; 3.4.2003 – 4-045)
DASTIS (6.12.2002 – 5-026)
DE ROSSA (6.6.2002 – 4-065)
De VILLEPIN (3.4.2003 – 4-076)
De VRIES (6.12.2002 – 5-036)
DEMETRIOU (6.6.2002 – 4-069)
DEMİRALP (3.4.2003 – 4-035)
DI RUPO (6.6.2002 – 4-056)
DUFF (6.6.2002 – 4-035; 6.12.2002 – 5-052)
DUHAMEL (6.6.2002 – 4-028)
EINEM (3.4.2003 – 4-130)
FAYOT (6.12.2002 -5-051; 3.4.2003 – 4-052)
FIGEL (3.4.2003 – 4-079; 6.6.2002 – 4-061)
FINI (6.6.2002 – 4-038; 3.4.2003 – 4-057)
FISCHER (6.12.2002 – 5-039; 3.4.2003 – 4-108)
FLOCH (6.12.2002 – 5-064)
FOLLINI (6.6.2002 – 4-012)
GIANNAKOU (6.6.2002 – 4-021; 6.12.2002 – 5-034; 3.4.2003 – 4-033)
GISCARD d'ESTAING (6.12.2002 – 5-075)
GLOTZ (6.6.2002 – 4-027)
GRABOWSKA (6.12.2002 -5-070)
GRICIUS (4.3.2003 – 4-077)
HAENEL (6.6.2002 – 4-037; 6.12.2002 – 5-038; 4.3.2003 – 4-136)
HAIN (3.4.2003 – 4-021)
HEATHCOAT-AMORY (6.6.2002 – 4-033; 6.12.2002 – 5-049; 3.4.2003 – 4-139)
HELMINGER (6.6.2002 – 4-062)
HOLOLEI (3.4.2003 – 4-140)
HÜBNER (6.6.2002 – 4-009; 3.4.2003 – 4-055)
IOAKIMDIIS (6.6.2002 – 4-011)
KAUFMANN (6.6.2002 – 4-024; 3.4.2003 – 4-099)
KAVAN (6.6.2002 – 4-014)
KIRKHOPE (6.6.2002 – 4-015; 3.4.2003 – 4-034)
KOHOUT (6.12.2002 – 5-046)
KUTSKOVA (6.6.2002 – 4-025; 6.12.2002; 3.4.2003 – 4-043)
LAMASSOURE (3.4.2003 – 4-027)
LENARČIČ (6.6.2002 – 4-064)
LENNMARKER (6.6.2002 – 4-054; 3.4.2002 – 4-039)
LEQUILLER (4.3.2003 – 4-100)
LOPES (6.6.2002 – 4-029; 6.12.2002 – 5-071)
LÓPEZ GARRIDO (6.12.2002 – 5-035; 3.4.2003 – 4-110)
MacCORMICK (6.12.2002 – 5-042)
MACSHARRY (6.6.2002 – 4-020)
MAIJ-WEGGEN (3.4.2003 – 4-089)
MARTIKONIS (6.6.2002 – 4-067)
MAVROU (6.6.2002 – 4-059)
MEYER (6.6.2002 – 4-022; 3.4.2003 – 4-054; 6.12.2002 – 5-059)
MICHEL (6.6.2002 – 4-007)
MUSCARDINI (6.6.2002 – 4-048; 3.4.2003 – 4-112)
NAGY (6.6.2002 – 4-070)

PACIOTTI (6.6.2002 – 4-039; 6.12.2002 – 5-069; 3.4.2003 – 4-092)
PALACIO (6.6.2002 – 4-052)
PELTOMÄKI (6.6.2002 – 4-051; 6.12.2002 – 5-072)
PIKS (4.3.2003 – 4-114)
PUWAK (3.4.2003 – 4-117)
ROCHE (6.12.2002 – 5-060)
SANTER (6.6.2002 – 4-023)
SERRACINO-INGLOTT (3.4.2003 – 4-088)
SPERONI (6.12.2002 – 5-040)
SPINI (6.12.2002 – 5-048)
STUART (6.12.2002 – 5-068; 3.4.2003 – 4-109)
TAJANI (6.12.2002 – 5-027; 3.4.2003 – 4-134)
TEUFEL (6.6.2002 – 4-008; 6.12.2002 – 5-045; 3.4.2002 – 4-036)
TIMMERMANS (3.4.2003 – 4-015)
VAN DER LINDEN (6.6.2002 – 4-026; 3.4.2003 – 4-061)
VAN LANCKER (6.6.2002 – 4-017; 6.12.2002 – 5-054; 3.4.2003 – 4-062)
VAN MIERLO (6.6.2002 – 4-013)
VASSILIOU (6.12.2002 -5-066)
VASTAGH (6.6.2002 – 4-068)
VITORINO (6.6.2002 – 4-010; 6.12.2002 – 5-030)
VOGGENHUBER (6.6.2002 – 4-050; 3.4.2003 – 4-081)
WITTBRODT (4.3.2003 – 4-097)
WUERMELING (6.6.2002 – 4-041)
YAKIS (6.12.2002 – 5-058)
YILMAZ (6.6.2002 – 4-066)

CONV 663/03 Bericht des britischen Oberhauses präsentiert von Lord Tomlinson und Lord Maclennan

CONV 665/03 Beitrag von Pál Vastagh (Parl./Ungarn)

CONV 176/02 Beitrag von Filadelfio Basile (Parl./Italien)

CONV 118/02 Beitrag von Reinhard Bösch (Parl./Österreich)

CONV 447/02 Beitrag von Jürgen Meyer (Parl./Deutschland)

CONV 676/03 Beitrag von Edmund Wittbrodt (Parl./Polen)

CONV 597/03 Beitrag von Erwin Teufel (Parl./Deutschland)

CONV 376/02 Beitrag von Sören Lekberg (Parl./Schweden)

CONV 430/02 Beitrag von Hubert Haenel (Parl./Frankreich)

CONV 153/02 Beitrag von Adrian Severin (Parl./Rumänien)

CONV 456/02 Beitrag von Antonio Tajani (EP/Italien)

CONV 87/02 Beitrag von Antonio Tajani (EP/Italien)

CONV 532/03 Beitrag von Critina Muscardini (EP/Italien)

CONV 436/02 Beitrag von Elmar Brok (EP/Deutschland)

CONV 687/03 Beitrag von Elena Paciotti (EP/Italien)

CONV 419/02 Beitrag von Tomothy Kirkhope (EP/Vereinigtes Königreich)

CONV 776/03 Beitrag von Elena Paciotti (EP/Italien)

CONV 150/02 Beitrag von John Cushnahan (EP/Irland)

CONV 733/03 Beitrag von Gijs de Vries (Reg./Niederlande)

CONV 240/02 Beitrag von Hildegard Puwak (Reg./Rumänien)

CONV 435/02 Beitrag von Joschka Fischer und Dominique de Villepin (Reg./Deutschland, Frankreich)

CONV 115/02 Beitrag von Jan Kavan (Reg./Tschechien)

CONV 600/03 Beitrag von Dominique de Villepin und Ana Palacio (Reg./Frankreich, Spanien)

CONV 238/02 Beitrag von Hannes Farnleitner (Reg./Österreich)

Sämtliche Wortprotokolle der Plenardebatten des Europäischen Konvents sind abrufbar unter: www.europarl.eu.int/europe2004/index_de.htm, letzter Zugriff 10.3.2009.

Alle Konventsdokumente sind auf der Homepage des Europäischen Konvents einsehbar: www.european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE, letzter Zugriff 10.3.2009.

Sonstige Dokumente

Europäischer Datenschutzbeauftragter, Pressemitteilung vom 28. November 2008, abrufbar unter www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Press-News/Press/2008/EDPS-2008-11_DPDF_EN.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009.

„Freiheit, Sicherheit, Privatheit“ – Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt“, Bericht der Informellen Hocharangigen Beratenden Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik („Zukunftsgruppe“), Juni 2008, abrufbar unter: www.bmi.bund.de, letzter Zugriff 10.3.2009.

Bericht der „Hocharangigen Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik“, abrufbar unter www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-justice-report.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009.

Jahresbericht des Europäischen Datenschutzbeauftragten für 2007, abrufbar unter www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2007/AR2007_DE.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009.

Letter and Comments from EU Data Protection authorities to the Portuguese Council Presidency on the draft Framework Decision on personal data in police and judicial issues, abrufbar unter: www.statewatch.org/news/2007/nov/eu-dp-wppj-statement-on-dpdf.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009.

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ABl. C 139/1, vom 23. Juni 2007.

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ABl. C 91/38 vom 19. April 2006.

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ABl. C 47/27 vom 25. Februar 2006.

Vertrag von Prüm: Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, Bundesgesetzblatt Jg. 2006, Teil I, S. 1458-1460.

Richtlinie 2002/58/EC des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. L 201, vom 31. Juli 2002.

Sämtliche Berichte des Anti-Terrorismuskordinators, abrufbar unter www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1198&lang=en, letzter Zugriff 10.3.2009).

Europol-USA-Abkommen vom 6. Dezember 2001 zum Austausch strategischer Daten (abrufbar unter www.europol.eu.int/legal/agreements/Agreements/16268-2.pdf).

Europol-USA-Abkommen vom 20. Dezember 2002 zum Austausch personenbezogener Daten (abrufbar unter www.europol.eu.int/legal/agreements/Agreements/16268-1.pdf).

Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der EU, ABl. C 197, vom 12. Juli 2000.

Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. C 313, vom 23.10.1996, S. 12-23.

Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol-Übereinkommen), ABl. C 316, vom 27. November 1995.

Übereinkommen aufgrund von Art. K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich vom 26. Juli 1995, ABl. Nr. 316/1 vom 27. November 1995

Übereinkommen: Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. C 78/1 vom 10. März 1995.

Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr", ABl. L 281 vom 23. November 1995.

Reflexionsgruppe 1995: Abschlussbericht der mit der Vorbereitung der Regierungskonferenz beauftragten Reflexionsgruppe, Ratsdokument SN 520/195 REV 1 (REFLEX 21).

Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen einschließlich der Erklärung zum Recht der Nacheile vom 19. Juni 1990, BGBl. II 1993, S. 1013.

Schengener Abkommen - Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. Juni 1985, GMBL 1986, S. 79 ff.

„Adonnino-Berichte“: Die beiden „Adonnino-Berichte“ sind im Volltext abrufbar unter www.ena.lu/bericht-ausschusses-europa-burger-europaischen-rat-mailand-mailand--29-juni-1985-030003404.html.

Vorschlag von Valéry Giscard d'Estaing über die Errichtung eines „espace judiciaire européen“, Dokument abrufbar unter www.ena.lu/proposition_valery_giscard_estaing_mise_en_place_espace_judiciaire_euro-peen_bruzelles_decembre_1977-010006377.html, letzter Zugriff 10.3.2009.

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, (A/RES/217, UN-Dok. 217/A-(III)).

Interviews

9. Juni 2007: Experteninterview, Rat: Hans G. Nilsson (Head of Division, Judicial Cooperation, Generalsekretariat des Rates).

29. Mai 2008: Experteninterview, Kommission, Caroline Morgan (Generaldirektion Justiz und Inneres).

29. Mai 2008: Experteninterview, Kommission, Martin Wasmeier (Generaldirektion Justiz und Inneres).

5. Juli 2008: Experteninterview, Europäisches Parlament, Alexander Nuno Alvaro (MdEP, ALDE-Fraktion, Mitglied des LIBE-Ausschuss).

Codierbeispiel in MaxQDA

The screenshot shows the MaxQDA software interface. The main window displays a text document titled "Text: Schlussfolgerungen ER Post Amsterdam(Tampere SCHLUSSFOLGERUNGEN DES VORSITZES)". The text contains two paragraphs, 45 and 46, with several lines highlighted in blue. On the left, there are two panels: "Liste der Texte" and "Liste der Codes". The "Liste der Codes" panel shows a hierarchical tree of codes, with several codes selected and highlighted in green. The "Liste der Codings" panel at the bottom shows the mapping of the highlighted text segments to the selected codes. The interface includes a menu bar at the top with options like "Projekt", "Bearbeiten", "Codes", "Memos", "Variablen", "Textsuche", "Analyse", "Fenster", and "MAXDictio". The status bar at the bottom indicates "Standard Analyse".

Erläuterung:

Das Programm MaxQDA erlaubt es, große Textmengen anhand eines Codesystems zu kategorisieren. Die Texte müssen dazu in elektronischer Form vorliegen, um sie im rtf-Format in das Programm importieren zu können.

Einzelne Textabschnitte (Codiereinheiten) können danach je nach Forschungsinteresse und Fragestellung den jeweiligen zuvor gewählten Codes oder Kategorien (hier unten links dargestellt) zugeordnet werden. Nach Abschluss des Codiervorgangs lassen sich dann über diverse Suchfunktionen beispielsweise Codehäufigkeiten ermitteln oder Überschneidungen verschiedener Codes feststellen.

In dem dargestellten Beispiel handelt es sich um einen Textabschnitt aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere. Dieser Textabschnitt stellt einen in sich geschlossenen Sinnabschnitt zum Thema Europol dar. Dieser Abschnitt wurde daher als eine Codiereinheit nun verschiedenen Codes zugeordnet, die im rechten oberen Feld als senkrechte grüne Linien dargestellt sind: So lässt sich der Abschnitt zunächst der Kategorie 1.1. zuordnen, d.h. dem allgemeinen Argumentationsmuster einer „anzustreben Intensivierung/Verbesserung der Handlungskapazitäten der Union im Bereich Innere Sicherheit“.

Dieses allgemeine Argumentationsmuster lässt sich nun in verschiedene inhaltliche Bezugspunkte aufsplitten: Da es in dem Beispiel generell um eine Stärkung Europols geht, wurde der Abschnitt auch der Kategorie 1.1.1. („Etablierung und Intensivierung effizienter unionaler Sicherheitsinstitutionen“) zugeordnet. Weiterhin geht es in dem Textabschnitt inhaltlich um Datenaustausch und Datenübermittlung, weshalb der Abschnitt auch dem Code 1.1.3. (Verbesserter Informationsaustausch/Schaffung von EU-Datensystemen) zugewiesen wurde. Da es in dem Codierabschnitt zudem um „gemeinsame Ermittlungsteams“ geht, wurde des Weiteren auch der Code 1.1.5. (Verstärkung der operativen Sicherheitskooperation) vergeben. Und schließlich sich der Sinnabschnitt aufgrund des Verweises auf die notwendige Beachtung der nationalen Gerichtssysteme auch der Oberkategorie einer generellen Thematisierung liberal-rechtsstaatlicher Aspekte (2.1.) zuordnen, wenngleich in diesem Beispiel keine inhaltliche Wertung – etwa im Sinne einer anzustrebenden Stärkung nationaler Gerichte – zu erkennen ist.

6.2. Literaturverzeichnis

- Adler, Emanuel (1997): Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics, in: *European Journal of International Relations* 3/1997, S. 319-363.
- Adler, Emanuel/Barnett, Michael (1998) (Hg.): *Security Communities*, Cambridge.
- Alegre, Susie/Leaf, Marisa (2004): Mutual Recognition in European Judicial Cooperation: A Step Too Far Too Soon? Case Study—the European Arrest Warrant, in: *European Law Journal*, (10/2), S. 200-217.
- Alexy, Robert (2001): *Theorie der juristischen Argumentation*, 3. Aufl. Frankfurt am Main.
- Alston, Philip (1999): *The EU and Human Rights*, Oxford.
- Althusius, Johannes: *Politik*, dt. Teilübersetzung der *Politica* des Johannes Althusius von Heinrich Janssen, in *Auswahl* herausgegeben, überarbeitet und eingeleitet von Dieter Wyduckel, Berlin 2003.
- Anderson, Benedict R. (1993): *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London/New York.
- Anderson, Malcolm/Apap, Joanna (2002): *Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation*, CEPS Policy Brief (26), Brüssel.
- Apap, Joanna/Carrera, Sergio (2004): *Judicial Cooperation in Criminal Matters. European Arrest Warrant. A Good Testing Ground for Mutual Recognition in the Enlarged EU?*, CEPS Policy Brief No. 46, Brussels.
- Aschmann, Gerrit (2002): *Exekutive Befugnisse für Europol?*, in: *Die Polizei* 2002, S. 40-46.
- Atteslander, Peter/Cromm, Jürgen/Grabow von Schmidt, Busso (2006): *Methoden der empirischen Sozialforschung*, Berlin.
- Bacquias, Jérôme (2007): *Rebuilding sovereignty – Influence and challenges of the European arrest warrant*, unv. Master Thesis, College of Europe, Brügge.
- Baldus, Manfred/Soiné, Michael (1999) (Hg.): *Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit*, Baden-Baden.
- Baldus, Manfred (2001): *Transnationales Polizeirecht*, Baden-Baden.
- Balsacq, Thierry (2008): *The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies*, in: *Journal of Common Market Studies* (46/1) (2008), 75-100.
- Balsacq, Thierry/Bigo, Didier/Carrera, Sergio/Guild, Elspeth (2006): *Security and the Two-Level Game. The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats*, CEPS Working Document No. 234/January, Brussels.
- Balsacq, Thierry/Carrera, Sergio (2006): *The Hague Programm: The Long Road to Freedom, Security and Justice*, in: Balsacq, Thierry/Carrera, Sergio (Hg.): *Security versus Freedom. A Challenge for Europe's Future*, Aldershot, S. 1-32.

- Barbato, Mariano (2005): *Regieren durch Argumentieren. Macht und Legitimität politischer Sprache im Prozess der europäischen Integration*, Baden-Baden.
- Batina, Raymond G./ Ihuri, Toshihiro (2005): *Public goods. Theories and evidence*, Berlin.
- Bauer, Michael (2008): *Organisation und rechtlicher Rahmen des Politikfelds Inneres und Justiz nach dem Vertrag von Lissabon*, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*, S. 99-114.
- Becker, Hartmuth (2002): *Die Kategorie öffentlicher Güter als Grundlage von Staatstheorie und Staatswissenschaft*, Berlin.
- Benda, Ernst (1998): *Rechtsstaat*, in: Nohlen, Dieter (Hg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, München, S. 632-634.
- Bendiek, Annegret (2006): *Die Terrorismusbekämpfung der EU. Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik*, SWP-Studie S21/2006, Berlin.
- Benyon, John et.al. (1993): *Police Co-operation in Europe: An Investigation*, Leicester.
- Bernsdorff, Norbert (2003): *Kapitel II: Freiheiten: Art. 6-19*, in: Meyer, Jürgen (Hg.): *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden, S. 135-262.
- Bieber, Roland/Monar, Jörg (1995) (Hg.): *Justice and Home Affairs in the European Union, The Development of the Third Pillar*, Brüssel.
- Bielefeldt, Heiner (2004): *Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat*, Deutsches Institut für Menschenrechte (Essay 1/2004), Berlin.
- Bigo, Didier (1992) (Hg.): *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Brüssel.
- Bigo, Didier (1994): *The European internal security field: stakes and rivalries in a newly developing area of police intervention*, in: Anderson, Malcolm/den Boer, Monica (Hg.): *Policing across national boundaries*, London, S. 161-173.
- Bigo, Didier (1996): *Polices en réseaux: l'expérience européenne*, Paris.
- Bigo, Didier (1999): *The Landscape of Police Cooperation*, in: Eberhard Bort/Russell Keat (Hg.): *Boundaries of Understanding. Essays in Honour of Malcolm Anderson*, Edinburgh, S. 59-75.
- Bigo, Didier (2006): *Liberty, whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom*, in: Balzacq, Thierry/Carrera, Sergio (Hg.): *Security Versus Freedom. A Challenge for Europe's Future*, Aldershot, S. 35-44.
- Bigo, Didier/Tsoukala, Anastassia (2008): *Illiberal practices of liberal regimes. Collection Challenge*, London/New York.
- Birkelbach, Willi (1962): *Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté*, in: *Assemblée Parlementaire Européenne (Hg.): Documents de Séance 1961-1962, Document 122, 15. Janvier.*
- Blekxtoon, Rob/van Ballegooij, Wouter (Hg.) (2005): *Handbook on the European Arrest Warrant*, Den Haag.
- Bogdandy, Armin von (1999): *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam*, Baden-Baden 1999.

- Bogdandy, Armin von (2002): Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel, in: Duschaneck, Alfred/Griller, Stefan: Grundrechte und das Wesen der Europäischen Union, Grundrechte für Europa, die Europäische Union nach Nizza, S. 69-113.
- Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen/Westphal, Dietrich (2003): Die vertikale Kompetenzordnung im Verfassungsvertrags, in: Integration (4), S. 414-427.
- Bonacker, Thorsten/Bernhardt, Jan (2006): Von der security community zur securitized community: Zur Diskursanalyse von Versicherheitlichungsprozessen am Beispiel der Konstruktion einer europäischen Identität, in: Siedschlag, Alexander (Hg.): Methoden der sicherheitspolitischen Analyse, Wiesbaden, S. 219-242.
- Bonnefoi, Serge A. (1995): Europe et Sécurité intérieure. TREVI – Union Européenne – Schengen, Paris.
- Böse, Martin (2007): Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union, Bonn. sowie Stegmaier/Feltes (2007: 18 ff.), die in dem Konzept der „Vernetzung“ einen neuen „Effektivitätsmythos“ für die Innere Sicherheit sehen.
- Brady, Hugo/Roma, Mónica (2006): Let justice be done: Punishing crime in the EU, Centre for European Reform, Policy Brief (April).
- Braun, Dietmar (1999): Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research, in: Braun, D./Busch, A. (Hg): Public Policy and Political Ideas, Massachusetts, S. 11-29.
- Brübach, Thomas (1997): Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet Inneres und Justiz, unter besonderer Berücksichtigung der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der polizeilichen Zusammenarbeit, Aachen.
- Brummer, Klaus (2008): Der Europarat. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Brüner, Franz-Hermann/Hetzer, Wolfgang (2003): Nationale Strafverfolgung und Europäische Beweisführung?, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (3), S. 113-168.
- Büger, Christian/Stritzel, Holger (2005): New European Security Theory. Zur Emergenz eines neuen europäischen Forschungsprogramms, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 12 (2), S. 117-126.
- Bull, Hans-Peter (1977): Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl., Kronberg.
- Bull, Hans-Peter (1995): Visionen und Wirklichkeit einer Kriminalpolitik für Europa, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 3/1995 (78), S. 313-334.
- Bull, Hans-Peter (1998): Das Europäische Polizeiamt – undemokratisch und rechtsstaatswidrig?, in: Deutsche Richterzeitschrift, S. 32-42.
- Bunyan, Tony (1997) (Hg.): Key texts on justice and home affairs in the European Union, Vol. 1 (1976-1993) From Trevi to Maastricht, London.
- Bunyan, Tony (2002): The ‘war on freedom and democracy’. An analysis of the effects on civil liberties and democratic culture in the EU, Statewatch analysis No. 13, September 2002, abrufbar unter: www.statewatch.org/news/2002/sep/analysis13.htm (letzter Zugriff 10.3.2009).

- Bürgin, Alexander (2006): Die Legitimität einer erweiterten und vertieften EU. Normative Standards als Verhandlungsressource im Verfassungskonvent, in: Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hg.): Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat, Frankfurt/New York, S. 165-194.
- Busch, Heiner (1989): Schengen-Gruppe. Keine Öffnung der Grenzen, dafür aber „Ausgleichsmaßnahmen“, in: Bürgerrechte und Polizei/CILIP (30), S. 95-103.
- Buzan, Barry/Waever, Ole/De Wilde, J. (1998): Security: A New Framework for Analysis, Boulder/London.
- Callies, Christian (2003): Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2003, 118 (2), S. 1096-1105.
- Callies, Christian (2006): Die Europäisierung der Staatsaufgabe Sicherheit unter den Rahmenbedingungen des freiheitlichen Rechtsstaats, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden, S. 83-109.
- Carrera, Sergio/Geyer, Florian (2007): The Reform Treaty and Justice and Home Affairs. Implications for the common Area of Freedom, Security & Justice, CEPS Policy brief No. 141, August 2007
- Carrera, Sergio/Geyer, Florian (2008): A possible Future: The Reform Treaty and justice and home affairs: implications for the common area of freedom, security and justice, in: Geyer, Florian/Guild, Elspeth (Hg.): Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union, Ashgate, S. 289-308.
- Cassese, Antonio/Clapham, Andrew/Weiler, Joseph (1991) (Hg.): Human Rights and the European Community, 3 Bd., Baden-Baden.
- Christiansen, Thomas/Kirchner, Emil (2000) (Hg.): Committee Governance in the European Union, Manchester.
- Corstens, Geert/Pradel, Jean (2002): European Criminal Law, Den Haag.
- Craig, Paul/de Búrca, Gráinne (2003): EU Law. Text, Cases, and Materials, Oxford.
- Dahm, Karl-Wilhelm/Krawietz, Werner/Wyduckel, Dieter (1988) (Hg.): Politische Theorie des Johannes Althusius, Berlin.
- De Kerchove, Gilles (2005): Conclusions, in: De Kerchove, Gilles/Weyembergh, Anne (Hg.): La confiance mutuelle dans l'espace penal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area, Brüssel, 307-312.
- De Kerchove, Gilles/Weyembergh Anne (2005) (Hg.): La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area, Brüssel.
- Den Boer, Monica (1997) (Hg.): Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination, Maastricht.
- Den Boer, Monica/Wallace, William (2000): Justice and Home Affairs, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hg.): Policy-Making in the European Union, Oxford, S. 493-519.
- Deutsch, Karl W./Burrell, Sydney A./Kann, Robert A. (1957): Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience, New York.

- Di Fabio, Udo (1997): Die „Dritte Säule“ der Union – Rechtsgrundlagen und Perspektiven der europäischen Polizei- und Justizzusammenarbeit, in: Die öffentliche Verwaltung (3), S. 89-101.
- Di Martino, Alessandra (2004): Datenschutz im europäischen Recht, WHI Working Paper 15/04, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Berlin.
- Diaz-Bone, Rainer (2003): Entwicklung im Feld der foucaultschen Diskursanalyse, in: Forum Qualitative Sozialforschung, www.qualitative-research.net.
- Diaz-Bone, Rainer/Schneider, Werner (2003): Qualitative Datenanalysesoftware in der sozialwissenschaftlichen Diskursanalyse – Zwei Praxisbeispiele, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band II: Forschungspraxis, Opladen, 457-494.
- Diekmann, Andreas (2004): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, 11. Aufl., Reinbek.
- Diez, Thomas (1995): Neues Europa, altes Modell. Die Konstruktion von Staatlichkeit im politischen Diskurs zur Zukunft der europäischen Gemeinschaft, Frankfurt am Main.
- Diez, Thomas (1999a): Die EU lesen. Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte. Opladen.
- Diez, Thomas (1999b): Speaking ‘Europe’: the politics of integration discourse, in: Journal of European Public Policy (6/4), S. 598-613.
- Donati, P. R. (2001): Die Rahmenanalyse politischer Diskurse, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band I: Theorien und Methoden, Opladen, 145-177.
- Döring, Eberhard (2005) (Hg.): Nicolaus Cusanus, Philosophische und theologische Schriften, Wiesbaden.
- Easton, David (1965): A Systems Analysis of Political Life, 2. Aufl., New York.
- Ecker-Erhardt (2002): Die deutsche Debatte um die EU-Osterweiterung – Ein Vergleich ihres ideellen Vorder- und Hintergrundes, Forschungsbereich P02-303, WZB, Berlin.
- Eder, Klaus/Trenz, Hans-Jörg (2003): The making of a European Public Space. The Case of Justice and Home Affairs, in: Kohler-Koch, Beate (ed.): Linking EU and National Governance, Oxford, S. 111-135.
- Elsen, Charles (2005): Die Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der sich erweiternden Europäischen Union, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden, S. 43-51.
- Esters, Elke (1995): The European Parliament’s Committee on Civil Liberties and Internal Affairs – The Committee responsible for Justice and Home Affairs, in: Bieber, Roland/Monar, Jörg (Hg.): Justice and Home Affairs in the European Union. The development of the Third Pillar, Brüssel, S. 259-275.
- Eser, Albin (2003): Kapitel VI: Justizielle Rechte, Artikel 47 bis 50, in: Meyer, Jürgen (Hg.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 501-555.

- Euchner, Walter (1977) (Hg.): John Locke: Zwei Abhandlungen über die Regierung, Frankfurt am Main.
- Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse, Wiesbaden.
- Fetscher, Iring (1966) (Hg.): Thomas Hobbes, Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates, Neuwied/Berlin.
- Fijnaut, Cyrille/Paoli, Letizia (2006) (Hg.): Organized Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond, Dordrecht.
- Finnemore, Martha (1996): Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism, in: International Organization (50), S. 325-347.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn (1998): International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization (4/1998), S. 887-917.
- Fisahn, Andreas (1998): Europol. Probleme der Kontrolle, in: Kritische Justiz, (3), S. 358-372.
- Fischer, Joschka (2000): Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der Europäischen Union, Rede gehalten am 12. Mai 2000 in der Berliner Humboldt-Universität, abgedruckt in: Integration (3), S. 149 ff.
- Frowein, Jochen/Kirsch, Nico (1998): Der Rechtsschutz gegen Europol, in: JZ (12), S. 589-597.
- Früh, Werner (2007): Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis, 6. Aufl., Konstanz.
- Funk, Albrecht (2000): Das deutsche System der Inneren Sicherheit im Prozess der Europäisierung, in: Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen, S. 291-310.
- Fuster, Gloria Gonzales/Paepe, Pieter (2008): Reflexive governance and the EU 3rd pillar: analysis of data protection and criminal law aspects, in: Geyer, Florian/Guild, Elspeth (Hg.): Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union, Aldershot, S. 129-152.
- Gertz, Clifford (1973): The Interpretation of Cultures: Selected Essays, New York.
- Geyer, Florian/Guild, Elspeth (2008) (Hg.): Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union, Aldershot.
- Giddens, Anthony (1979): Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis, Berkeley.
- Giddens, Anthony (1988): Die Konstitution der Gesellschaft, Frankfurt/New York.
- Giering, Claus (1997): Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration, Bonn.
- Giering, Claus (2003) (Hg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation (CD-ROM), Gütersloh.
- Gimbal, Anke (1994): Innen- und Justizpolitik – die dritte Säule der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): Maastricht in der Analyse, Gütersloh, S. 71-89.

- Gimbal, Anke (1998): Die Innen- und Justizpolitik der EU nach Amsterdam, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh, 121-162.
- Gimbal, Anke (2001): Deutsche Suche nach europäischen Lösungen im Rahmen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen (Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd. 77), Bonn, S. 477-514.
- Glaser, Barney G./Strauss, Anselm L. (1998): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung, Bern.
- Gless, Sabine (1998): Kontrolle über Europol und seine Bedienstete, in: Europarecht (11/12), S. 748-766.
- Gless, Sabine/Grote, Rainer/Heine, Günter (2001) (Hg.): Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol. Rechtsvergleichendes Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, Bd. 1 und 2, Freiburg im Breisgau.
- Goffman, Erving (1974): Frame analysis: An essay on the organization of experience, Cambridge (Mass.).
- Göhler, Gerhard (1994) (Hg.): Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden.
- Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. (1993) (Hg.): Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change, Ithaca 1993.
- Goosmann, Timo (2007): Die ‚Berliner Erklärung‘ – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag?, in: Integration (3), S. 251-263.
- Grabenwarther, Christoph (2008): Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl., München.
- Grande, Edgar (1993): Die neue Architektur des Staates, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen, S. 51-71.
- Grimm, Dieter (1994): Staatsaufgaben – eine Bilanz, in: Grimm, Dieter (Hg.): Staatsaufgaben, Baden-Baden, S. 771-785.
- Guild, Elspeth/Carrera, Sergio/Balzacq, Thierry (2008): The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union, Challenge Research Paper No. 12, www.ceps.eu.
- Guiraudon, Virginie (2000): European Integration and Migration Policy. Vertical Policy-making as Venue Shopping, in: Journal of Common Market Studies (38/2), S. 251-271.
- Gusy, Christoph/Schewe, Christoph S.: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, div. Jahrgänge, Baden-Baden.
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt.
- Habermas, Jürgen (1992a): Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe, in: Praxis International (12/1), S. 1-19.
- Habermas, Jürgen (1992b): Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt.

- Habermas, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge.
- Hagedorn, Franziska (2003): *Auf dem Weg zu einer europäischen Innenpolitik – Fortschritte durch den Konventsentwurf*, in: Giering, Claus (Hg.): *Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation (CD-ROM)*, Gütersloh.
- Hajer, Maarten A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford.
- Hajer, Maarten A. (2003): *Argumentative Diskursanalyse. Auf der Suche nach Koalitionen, Praktiken und Bedeutung*, in: Keller, R./Hirsland, A./Viehöver (Hg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 2: Forschungspraxis*, Opladen, S. 271-298.
- Hall, Peter (1989): *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*, Princeton.
- Hall, Peter (1992): *The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s*, in: Steinmo, S.; Thelen, K.; Longstreth, F. (Hg.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York.
- Hall, Peter (1993): *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain*, in: *Comparative Politics* (25/3), S. 275-296.
- Haltern, Ulrich (2007): *Rechtsschutz in der dritten Säule der EU*, in: *JZ* (15-16), S. 772-778.
- Hill, Christopher (1993): *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, in: *Journal of Common Market Studies* (31/3), S. 305-328.
- Hobe, Stephan (2006): *Europarecht*, 3. neub. Aufl., Köln.
- Hofmann, Andreas/Wessels, Wolfgang (2008): *Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?*, in: *Integration* (1), S. 3-20.
- House of Lords (2006): *European Arrest Warrant – Recent Developments (European Union Committee, 30th Report of Session 2005-06, Report with Evidence)*.
- House of Lords (2007): *Breaking the deadlock: what future for EU procedural rights? (European Union Committee, 2nd Report of Session 2006-07, Report with Evidence)*.
- Humboldt, Wilhelm von: *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen* (1792), Nachdruck Aalen (1947).
- Hurrel, Andrew (2002): *Norms and Ethics in International Relations*, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hg.): *Handbook of International Relations*, London, S. 137-154.
- Imbusch, Kerstin (2004): *Osterweiterung im Integrationskontext. Sektorale Handlungsmuster und ihr Einfluss auf die Erweiterungspolitik der Europäischen Union in den Bereichen Umwelt und Inneres*, Berlin.
- Isensee, Josef (1987): *Staat und Verfassung*, in: Kirchhof, Paul (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Heidelberg, S. 591-661
- Jachtenfuchs, Markus (1993): *Ideen und Interessen: Weltbilder als Kategorien der politischen Analyse*, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Arbeitspapier AB III/2, Mannheim.

- Jachtenfuchs, Markus (1995): Ideen und internationale Beziehungen, in *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (2), S. 417-442.
- Jachtenfuchs, Markus (2002): *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*, Baden-Baden.
- Jachtenfuchs, Markus/Diez, Thomas/Jung, Sabine (1998): *Conflicting Models of a Legitimate European Political Order*, in: *European Journal of International Relations* (4/4), S. 409-445.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (2003) (Hg.): *Europäische Integration*, 2. Aufl., Opladen.
- Janning, Josef: *Leitbilder*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, 10. Aufl., Baden-Baden 2006, S. 304-310.
- Jellinek, Georg (1966): *Allgemeine Staatslehre* (Unveränd. Nachdr. des 5. Neudr. der 3., durchges. u. erg. Aufl. von 1914), Berlin/Zürich.
- Jellinek, Georg (1979): *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2. Neudr. d. 2. Aufl. Tübingen 1919, Aalen.
- Jesse, Eckhard (2003): *Innere Sicherheit*, in: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 5., aktual. Aufl., Bonn, S. 254.
- Jimeno-Bulnes, Mar (2008): *The Proposal for a Council Framework Decision on Certain Procedural Rights in Criminal Proceedings throughout the European Union*, in: Geyer, Florian/Guild, Elspeth (Hg.): *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Aldershot, S. 171-202.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen (1998): *Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik. Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie*, in: Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen, S. 207-233.
- Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schneider, Heinrich (1998) (Hg.): *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung (Analysen zur Europapolitik des Instituts für Europäische Politik, Bd. 14)*, Bonn.
- Jund, Pierre (2003): *Les origines du mandate d'arrêt européen*, in: *ERA-Forum* (4), S. 25-33.
- Jürgen Miethke (2008): *Politiktheorie im Mittelalter. Von Thomas von Aquin bis Wilhelm von Ockham*, Tübingen.
- Jurgen, Erik (2001): *National Parliamentary Control on Justice and Home Affairs Policy Making*, in: Collegium, Special Edition: *Integrated security in Europe. A democratic perspective*, Brügge, S. 84-89.
- Kai Biermann: „Schäubles Betafehler“, *Zeit Online* vom 3. Dezember 2008 (www.zeit.de/online/2008/49/bka-gesetz-kommentar, letzter Zugriff 10.3.2009).
- Kainer, Friedemann (2003): *Der europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Stand und Entwicklung eines integrationspolitischen Subkonzepts*, in: *Integration* (3), S. 272-279.
- Kainer, Friedemann (2005): *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach dem Verfassungsvertrag*, in: Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hg.): *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden, S. 283-306.

- Kaufmann, Sylvia-Yvonne (2006): Das Europäische Parlament und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen anhand von Fallbeispielen, in: Müller, Erwin/Schneider Patricia (Hg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?, Baden-Baden, S. 309-334.
- Kaunert, Christian (2005): The Area of Freedom, Security and Justice: The Construction of a 'European Public Order', in: *European Security*, (14/4), S. 459 – 483
- Kaunert, Christian (2007): Without the Power of Purse or Sword. The European Arrest Warrant and the Role of the European Commission, in: *Journal of European Integration*, vol. 29 no. 4, September 2007, S. 387 – 404.
- Kielmannsegg, Peter Graf (1971): Legitimität als analytische Kategorie, in: *Politische Vierteljahresschrift* (12/3), S. 367-401.
- Kielmannsegg, Peter Graf (2003): Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen, S. 49-84.
- Kietz, Daniela/Maurer, Andreas (2006): Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungstendenzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU, in: *Integration* (3), S. 201-212.
- Kietz, Daniela/Maurer, Andreas (2007): Folgen der Prümer Vertragsanwartschaft. Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik?, SWP-Diskussionspapier (Januar/2007), Berlin.
- Kietz, Daniela/Parkes, Roderick (2007): Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft. Möglichkeiten und Grenzen einer ausgewogenen Inneren Sicherheits- und Migrationspolitik, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (1), S. 66-83.
- Knellingen, Wilhelm (2001): Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen.
- Knellingen, Wilhelm (2006): Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU und die Bekämpfung des Terrorismus, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hg.): *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?*, Baden-Baden, S. 140-162.
- Knellingen, Wilhelm (2008): Die Europäische Union: eine „starke Macht“ im Kampf gegen den Terrorismus?, in: Nitschke, Peter (Hg.): *Globaler Terrorismus und Europa. Stellungnahmen zur Internationalisierung des Terrors*, Wiesbaden, S. 99-125.
- Kohler-Koch, Beate (2000): Framing: the bottleneck of constructing legitimate institutions, in: *Journal of European Public Policy* (7/4), S. 513-531.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004): *Europäische Integration – Europäisches Regieren*, Wiesbaden.
- Kostakapoulou, Theodora (2006): Security Interests. Police and Judicial Cooperation, in: Peterson, John/Shackleton, Michael (Hg.): *The Institutions of the European Union*, 2. Aufl., Oxford/New York, S. 231-251.
- Kratochwil, Friedrich (1989): *Rules, Norms and Decisions*, Cambridge.
- Kratochwil, Friedrich/Ruggie, John G. (1986): International Organization: A State of the Art on an Art of the State, in: *International Organization* (40/4), S. 753-776.

- Kraus-Vonjahr, Martin (2002): Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa. Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union nach Amsterdam und Nizza, Frankfurt/M. u.a.
- Kreile, Michael (1992) (Hg.): Die Integration Europas. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 23, Opladen.
- Kriele, Martin (1976): Theorie der Rechtsgewinnung, 2. Aufl., Berlin.
- Kübler, Johanna (2002): Die Säulen der Union: Einheitliche Grundrechte? Zur Grundrechtsdivergenz zwischen der ersten und dritten Säule am Beispiel des Datenschutzes, Baden-Baden.
- Kuckartz, Udo (2005): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten, Wiesbaden.
- Lange, Hans-Jürgen (1999): Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lange, Hans-Jürgen (2000) (Hg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen.
- Lange, Hans-Jürgen (2003) (Hg.): Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Opladen.
- Läufer, Thomas (2003): Der Europäische Gerichtshof – moderate Neuerungen des Verfassungsentwurfs, in: Integration (4), S. 510-519.
- Lavenex, Sandra (2006): Die Rechte von Drittstaatsangehörigen im Konstitutionalisierungsprozess, in: Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hg.): Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat, Frankfurt/New York, S. 249-272.
- Lavenex, Sandra (2007): Mutual recognition and the monopoly of force: limits of the single market analogy, in: Journal of European Public Policy, (14/5), S. 762-779.
- Lavenex, Sandra/Wagner, Wolfgang (2005): Which European Public Order? Sources of Imbalances in the Area of Freedom, Security and Justice”, Paper, DVPW-Sektionstagung “Internationale Politik”, Mannheim.
- Lavenex, Sandra/Wagner, Wolfgang (2007): Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice, in: European Security, (16/3 & 4), S. 225-243
- Leaf, Marisa/van Ballegooij, Wouter (2005): The future of EU criminal justice: making mutual recognition work, in: Challenge Europe, Issue 14: Towards a European Area of Freedom, Security and Justice?, unter: www.epc.eu/en/ce.asp?TYP=CE&LV=177&see=y&t=42&PG=CE/EN/detail&l=2&AI=462, letzter Zugriff 10.3.2009.
- Liberatore, Angela (2005): Balancing Security and Democracy: The Politics of Biometric Identification in the European Union, EUI Working Paper No. 2005/30, Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole.
- Loader, Ian (2002): Policing, securitization and democratization in Europe, in: Criminology and Criminal Justice, (2/2), 125-153.
- Loader, Ian (2005): Policing, Securitization and Democratization in Europe, www.libertysecurity.org/article209.html, letzter Zugriff 10.3.2009.

- Loader, Ian and Walker, Neil (2007): Locating the Public Interest in Transnational Policing, EUI LAW Working Paper No. 2007/17, Florenz.
- Lööf, Robin (2006): Shooting from the Hip: Proposed Minimum Rights in Criminal Proceedings throughout the EU European Law Journal (12/3), S. 421–430.
- Loosen, Wiebke (2004): Konstruktive Prozesse bei der Analyse von (Medien-)Inhalten. Inhaltsanalyse im Kontext qualitativer, quantitativer und hermeneutischer Verfahren, in: Moser, Sybille (Hg.): Konstruktivistisch forschen. Methodologie, Methoden, Beispiele, Wiesbaden.
- Majone, Giandomenico (1998): Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards, in: European Law Journal (4/1), S. 5-28.
- March, James G./Olsen, Johan P. (2004): The logic of appropriateness, ARENA Working Papers (04/09), Oslo.
- Marcussen, Martin (2000): Ideas and Elites: The Social Construction of Economic and Monetary Union, Aalborg.
- Marhold, Hartmut (2001): Fischers Föderation – Frankreichs Reaktion, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Bd. 2, S. 429-444.
- Marhold, Hartmut (2002) (Hg.): Die neue Europadebatte: Leitbilder für das Europa der Zukunft, 2. Aufl., Bonn.
- Maurer, Andreas/Monar, Jörg (2000): Parlamentarische Kontrolle und innere Sicherheit im Prozess der Europäisierung, in: Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen, S. 311-331.
- Maurer, Andreas/Parkes, Roderick (2005): Democracy and European Justice and Home Affairs Policies under the shadow of September 11, SWP-Working Paper FG-1, December 2005 Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Maurer, Andreas/Parkes, Roderick (2007): Britische Anti-Terror-Politik und die Internationalisierung der Inneren Sicherheit. Zur Balance zwischen Freiheit, Sicherheit und Demokratie, SWP-Studie, Berlin.
- Mayer-Tasch, Peter C. (1981) (Hg.): Jean Bodin, Sechs Bücher über den Staat (übers. v. B. Wimmer), München.
- Mayring, Philipp (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 7. Aufl. Weinheim.
- McGinley, Marie/Parkes, Roderick (2007a): Data Protection at the EU level. A Stocktaking of the Current State of Affairs, SWP Working Paper FG 1, May 2007, Berlin.
- McGinley, Marie/Parkes, Roderick (2007b): Data Protection in the EU's Internal Security Cooperation. Fundamental Rights vs. Effective Cooperation?, SWP Research Paper 2007/RP 05 (Stiftung Wissenschaft und Politik), Berlin.
- McGinley, Marie/Parkes, Roderick (2007c): Rights vs. Effectiveness? The Autonomy Thesis in EU Internal Security Cooperation, in: European Security (Vol. 16, No. 3-4), S. 245-266.
- Merten, Klaus (1995): Inhaltsanalyse. Einführung in Theorie, Methode und Praxis, 2. Aufl. Opladen.
- Meyer, Jürgen (2003) (Hg.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden.

- Meyers, Reinhard (1992): Die Signatur der Neuzeit: Macchiavelli, Hobbes und die legitimatorische Begründung des modernen Staates als Ordnungsmacht, in: Konegen, Norbert (Hg.): Politikwissenschaft IV, Politische Philosophie und Erkenntnistheorie, Münster, S. 77-118.
- Milward, Alan (1992): The Rescue of the Nation-State, London.
- Mitsilegas, Valsamis (2003): The new EU-USA cooperation on extradition, mutual legal assistance and the exchange of police data, in: European Foreign Affairs Review (8/4), S. 515-536.
- Mitsilegas, Valsamis/Monar, Jörg/Rees, Wyn (2003): The European Union and Internal Security: Guardian of the People?, Basingstoke et. al.
- Monar, Jörg (1995): Democratic Control of Justice and Home Affairs: The European Parliament and the National Parliaments, in: Bieber, Roland/Monar, Jörg (Hg.): Justice and Home Affairs in the European Union, The Development of the Third Pillar, Brüssel, S. 243-257.
- Monar, Jörg (1997): The Finances of the Union's Intergovernmental Pillars: Tortuous Experiments with the Community Budget, in: Journal of Common Market Studies (35), S. 57-78.
- Monar, Jörg (2000): Die Entwicklung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere, in: Integration (1), S. 18-33.
- Monar, Jörg (2001a): The Area of Freedom, Security and Justice: Institutional and Substantial Dynamics in the Perspective of the European Union, in: Collegium, Special Edition: Integrated Security in Europe, a Democratic Perspective, Brügge, S. 11-24.
- Monar, Jörg (2001b): The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs”, in: Journal of Common Market Studies (39/4), S 747-764.
- Monar, Jörg (2002a): Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderungen des internationalen Terrorismus, in: Integration (3), S. 171-186.
- Monar, Jörg (2002b): The problems of balance in EU justice and home affairs and the impact of 11 September”, in: Anderson, Malcolm/Apap, Joanna (Hg.): Police and Justice Co-operation and the New European Borders, Den Haag, S. 165-182.
- Monar, Jörg (2003a): Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union, in: Integration (1), S. 31- 47.
- Monar, Jörg (2003b): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Verfassungsentwurf des Konvents, in: Integration, (4), S. 536-549.
- Monar, Jörg (2003c): Zur politischen Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Faktoren und Elemente“, in: Chardon, Matthias et al. (Hg.): Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 237-252.
- Monar, Jörg (2004): The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs, in: European Foreign Affairs Review (9), S. 395-415.
- Monar, Jörg (2005a): Die politische Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vom Amsterdamer Vertrag zum Verfassungsentwurf des Konvents“, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005, S. 29-41.

- Monar, Jörg (2005b): EU-Antiterrorismusmaßnahmen und die EMRK: Probleme der Kompatibilität, in: Grewe, Constance/Gusy, Christoph (Hg.): Menschenrechte in der Bewährung, Baden-Baden, S. 223-243.
- Monar, Jörg (2005c): Justice and Home Affairs, in: Journal of Common Market Studies, (43) Annual Review, S. 131-146.
- Monar, Jörg (2006a): Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress, in: European Integration, (28/5), S. 495-509.
- Monar, Jörg (2006b): Justice and Home Affairs, in: Journal of Common Market Studies, (44) Annual Review, S. 101-117.
- Monar, Jörg (2007): The EU's approach post-September 11: global terrorism as a multidimensional law enforcement challenge, in: Cambridge Review of International Affairs, (20/2), S. 267-283.
- Monar, Jörg (2008): Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung, in: Integration (4), S. 379-398.
- Monar, Jörg/Morgan, Roger (1994) (Hg.): The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home affairs, Brüssel 1994.
- Montoro, Fernando Irurzun (2005): Renforcer la confiance mutuelle: principe parlementaire et sécurité juridique, in: De Kerchove, Gilles/Weyembergh, Anne (Hg.): La confiance mutuelle dans l'espace penal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area, Brüssel, 209-222.
- Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics, in: International Organization (51/4), S. 513-553.
- Moravcsik, Andrew (1998): The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca.
- Morgan, Caroline (2005): The European Arrest Warrant and Defendants' Rights: An Overview, in: Blekxtoon, Rob/van Ballegooij, Wouter (Hg.): Handbook on the European Arrest Warrant, Den Haag, S. 195-216.
- Müller, Thorsten (2003): Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union. Eine Analyse der Integrationsentwicklung, Opladen.
- Müller-Graff, Peter-Christian (1996) (Hg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Baden-Baden.
- Müller-Graff, Peter-Christian (1997): Justiz und Inneres nach Amsterdam – Die Neuerungen in erster und dritter Säule, in: Integration(4), S. 271-284.
- Müller-Graff, Peter-Christian (2005): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Der primärrechtliche Rahmen, in: Ders. (Hg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden, S. 11-27.
- Müller-Graff, Peter-Christian (2008): Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts, in: Integration (2), S. 123-144.
- Nalewajki, Pawel (2007): Der Europäische Haftbefehl: aktuelle Entwicklungen in Polen, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (3), S. 113-118.

- Nanz, Klaus-Peter (1994): Das Schengener Übereinkommen: Personenfreizügigkeit in integrationspolitischer Perspektive, in: *Integration* (17), S. 126-140.
- Nickel, Dietmar (2003): Das Europäische Parlament als Legislativorgan – zum neuen institutionellen Design nach der Europäischen Verfassung, in: *Integration* (4), S. 501-509.
- Niederländisches Parlament (2002) (Hg.): From Europol to Parlopol. Interparliamentary Conference on Democratic Control of Europol, Amsterdam.
- Nilsson, Hans G. (2005): Mutual trust or mutual mistrust, in: De Kerchove, Gilles/Weyembergh, Anne (Hg.): *La confiance mutuelle dans l'espace penal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area*, Brüssel, S. 29-40.
- Occhipinti, John D. (2003): *The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI?*, Boulder.
- Olsen, Johan P. (2000): *Organising European Institutions of Governance. A Prelude to an Institutional Account of Political Integration*, ARENA Working Papers (00/2), Oslo.
- Parkes, Roderick (2006): *Democracy and Security in Britain after the 'Heathrow plot'*, SWP Comments 24/September, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Parkes, Roderick/Maurer, Andreas (2007): *Britische Anti-Terror-Politik und die Internationalisierung der Inneren Sicherheit. Zur Balance zwischen Freiheit, Sicherheit und Demokratie*, SWP-Studie (Stiftung Wissenschaft und Politik), Berlin.
- Peers, Steve (1999): *Human Rights and the Third Pillar*, in: Alston, Philip (Hg.): *The EU and Human Rights*, Oxford, S.167-186.
- Peers, Steve (2000): *EU Justice and Home Affairs*, London.
- Peers, Steve (2001): *Democratic Control by the European Parliament in relation to Control of Justice and Home Affairs*, in: Collegium, Special Edition: *Integrated Security in Europe, a Democratic Perspective*, Brügge, S. 78-83.
- Peers, Steve (2007a): *Rights for Criminal Suspects and EU law*, Statewatch Analysis, abrufbar unter: www.statewatch.org/news/2007/apr/Statewatch-analysis-crim-proced.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009.
- Peers, Steve (2007b): *The Revised Data Protection Framework Decision*, Statewatch Analysis, abrufbar unter www.statewatch.org/news/2007/apr/Statewatch-analysis-data-protection.pdf, letzter Zugriff 10.3.2009.
- Peers, Steve (2008): *EU Justice and Home Affairs Law*, 2. Aufl. Oxford.
- Pernice, Ingolf (2001a): *Der Beitrag Walter Hallsteins zur Zukunft Europas. Begründung und Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft*, WHI-Paper 9/01 (Walter-Hallstein-Institut), Berlin.
- Pernice, Ingolf (2001b): *Europäische Grundrechte-Charta und Konventsverfahren. Zehn Thesen zum Prozess der Europäische Verfassung nach Nizza*, in: *Integration* (24/2), S. 194-197.
- Petri, Thomas Bernhard (2001): *Europol. Grenzüberschreitende polizeiliche Tätigkeit in Europa*, Baden-Baden.
- Pickhardt, Michael (2003): *Studien zur Theorie öffentlicher Güter*, Marburg.

- Piepenschneider, Melanie (1996): Synopse der Reformvorschläge zur Europäischen Union, Arbeitspapier, Konrad-Adenauer-Stiftung, August 1995.
- Pierson, Paul (1996): The path to European integration: A historical institutionalist Analysis, in: Comparative Political Studies (29), S. 123-163.
- Pierson, Paul (1998): The path to European integration: a historical-institutionalist analysis, in: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hg.): European Integration and Supranational Governance, Oxford.
- Pierson, Paul (2000): Increasing returns, path dependence, and the study of politics, in: American Political Science Review, 94, S. 251-268.
- Pierson, Paul (2005) Politics in time, Princeton.
- Plachta, Michael/van Ballegooij, Wouter (2005): The Framework Decision on the European Arrest Warrant and Surrender Procedures between the Member States of the European Union, in: Blekxtoon, Rob/van Ballegooij, Wouter (Hg.): Handbook on the European Arrest Warrant, Den Haag, S. 13-38.
- Rees, Wyn (2006): Transatlantic counter-terrorism cooperation: the new imperative, New York.
- Reinhard, Wolfgang (1999): Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, München.
- Risse, Thomas (2000): Let's Argue!: Communicative Action in World Politics, in: International Organization (54/1), 1-39.
- Risse, Thomas (2004): Social Constructivism and European Integration, in Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hg.), European Integration Theory, Oxford, S. 159-176.
- Risse, Thomas/Sikkink, Kathryn (1999): The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction, in: Risse, Thomas/Ropp, Stephen, C./Sikkink, Kathryn (Hg.): The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, Cambridge, S. 1-38.
- Rittberger, Berthold (2003): The creation and empowerment of the European Parliament, in: Journal of Common Market Studies (41/2), S. 203-225.
- Rittberger, Berthold (2004): The Politics of Democratic Legitimation in the European Union, Nuffield College Working Papers in Politics, 2004-W4.
- Rittberger, Berthold (2005): Building Europe's Parliament. Democratic Representation beyond the Nation-State, Oxford.
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (2005a): The Constitutionalization of the European Union. Explaining the Parliamentarization and Institutionalization of Human Rights, Paper to be presented at the workshop 'The State of the Union, Vol.8' at Princeton University, 16 September 2005.
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (2005b): The Constitutionalization of the European Union. Explaining the Parliamentarization and Institutionalization of Human Rights, Institut für Höhere Studien Wien (HIS), May 2005, Wien.

- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (2005c): Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk et.a.(Hg.): Die Europäische Union: Theorien und Analysekonzepte, Paderborn, S. 19-80.
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (2006a) (Hg.): Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat, Frankfurt
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig Frank (2006b): The Constitutionalization of the European Union, in: Journal of European Public Policy (13/8), (special issue), S.1148-1167.
- Rohlf, Daniel (2003): Vertrauen und gegenseitige Anerkennung als zentrale Prinzipien der Kooperation der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Frankfurt.
- Rosamond, Ben (2000): Theories of European Integration, Houndsmills/London.
- Ruggie, John G. (1998): What Makes the World Hang Together? Neu-Utilitarianism and the Social Constructivist Change, in: International Organization (52/4), S. 855-885.
- Sabatier, Paul (2003): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24), Opladen, S. 116-148.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C., (1993) (Hg.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Boulder et. al.
- Sanfrutos Cano, Eulalia (2008): The Third Pillar and the Court of Justice: A „Praetorian Communitarization“ of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters?, in: Geyer, Florian/Guild, Elspeth (Hg.): Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union, Aldershot, S. 51-70.
- Schaar, Peter (2006): Datenaustausch und Datenschutz im Vertrag von Prüm, in: Datenschutz und Datensicherheit (30), S. 691-693.
- Scharpf, Fritz. W. (1970): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Governing in Europa: Democratic and Efficient?, Oxford.
- Schimmelfennig, Frank (2001): The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: International Organization (55/1), S 47-80.
- Schimmelfennig, Frank (2003a): The EU, NATO, and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric, Cambridge.
- Schimmelfennig, Frank (2003b): Osterweiterung. Strategisches Handeln und kollektive Ideen, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen 2003.
- Schimmelfennig, Frank (2006): Konkurrenz und Gemeinschaft: Verfassungsgerichte, rhetorisches Handeln und die Institutionalisierung von Menschenrechten in der Europäischen Union, in: Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hg.): Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat, Frankfurt, S. 195-220.
- Schneider, Heinrich (1977): Leitbilder der Europapolitik 1. Der Weg zur Integration, Bonn.

- Schneider, Heinrich (1986): Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichenstellungen für die Europäische Einigung (Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd. 63), Bonn.
- Schneider, Heinrich (1992): Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: Kreile, Michael Kreile (Hg.): Die Integration Europas. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 23, Opladen 1992, S. 3-35.
- Schneider, Heinrich (1998): Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse?, in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schneider, Heinrich (Hg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn.
- Schneider, Heinrich (2001a): Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive – Eine vorbereitende Skizze –, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen (Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd. 77), Bonn, S. 69-131.
- Schneider, Heinrich (2001b): Optionen der politischen Finalität: Föderation – Konföderation - Verfassung, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen (Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd. 77), Bonn, S. 583-666.
- Scholl, Bruno (2006): Europas symbolische Verfassung. Nationale Verfassungstraditionen und die Konstitutionalisierung der EU, Wiesbaden.
- Schomburg, Wolfgang (2000): Eurojust neben Europol. Kooperation bei der Kooperation in Europa, in: Kriminalistik (54), S. 13-21.
- Schraad, Daniel (2007): Liberal-constitutional norms and the EU policy field of internal security, SECURINT Working Paper Series on EU Internal Security Governance, WP 5, Université Robert Schuman, Strasbourg.
- Schreiber, Wolfgang (1991): Polizeiliche Zusammenarbeit in einem Europa ohne Grenzen. Realität und Perspektiven, in: Kriminalistik (45), S. 369-376.
- Schünemann, Bernd (2003): Europäischer Haftbefehl und EU-Verfassungsentwurf auf schiefer Ebene – Die Schranken des Grundgesetzes, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (36/6) (2003), S. 185-189.
- Schünemann, Bernd (2006): Europäischer Sicherheitsstaat = Europäischer Polizeistaat?, in: Strafverteidigervereinigungen (Hg.): Wen schützt das Strafrecht? (Ergebnisband zum 29. Strafverteidigertag, Aachen 2005), Berlin, S. 237-250.
- Schwellnus, Guido (2005): Sozialkonstruktivismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): Theorien der europäischen Integration: Eine Einführung. Wiesbaden, S. 321-345.
- Schwellnus, Guido (2006): Reasons for constitutionalization: non-discrimination, minority rights and social rights in the Convention on the EU Charter of Fundamental Rights, in: Journal of European Public Policy (13/8), (special issue), S. 1265-1283.
- Seidendorf, Stefan (2006): Geschichtlichkeit und Gemeinschaftsumwelt. Was strukturiert den Konstitutionalisierungsprozess?, in: Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hg.): Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat, Frankfurt/New York, S. 101-135.
- Simitis, Spiros (2004): Der verkürzte Datenschutz. Versuch einer Korrektur der Defizite und Diskrepanzen im justitiellen und Sicherheitsbereich der Europäischen Union, Baden-Baden.

- Statewatch Observatory: In defence of freedom & democracy - new laws & practices affecting civil liberties and rights after 11 September 2001 and 11 March 2004 (Madrid)“, abrufbar unter www.statewatch.org/observatory2.htm (letzter Zugriff 10.3.2009).
- Stegmaier, Peter/Feltes, Thomas (2007): Vernetzung – neuer Effektivitätsmythos für die innere Sicherheit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (12), S. 18-25.
- Stone Sweet, Alec (2005): *The Judicial Construction of Europe*, Oxford.
- Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne (1997): European integration and supranational governance, in: *Journal of Public Policy* (4/3), S. 297-317.
- Storbeck, Jürgen/Felgenhauer, Harald (2003): Kooperation im Bereich Innere Sicherheit in Europa, in: Möllers, Martin H. W./van Oyen, Robert Chr. (Hg.): *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003*, Frankfurt am Main, S. 419-431.
- Strauss, Anselm L./Corbin, Juliet (1996): *Grundlagen qualitativer Sozialforschung*, Weinheim.
- Streinz, Europarecht, 7. neub. Aufl., Heidelberg.
- Surel, Yves (2000): The role of cognitive and normative frames in policy-making, in: *Journal of European Public Policy* (7/4), S. 495-512.
- Thomas, Daniel C. (2006): Konstitutionalisierung durch Erweiterung. Die konfliktreiche Entstehung der demokratischen Identität der Europäischen Union, in: Rittberger, Balthold/Schimmelfennig, Frank (Hg.): *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, Frankfurt, S. 73-100.
- Toggenburg, Gabriel (2007): Die Grundrechteagentur der Europäischen Union: Perspektiven, Aufgaben, Strukturen und Umfeld einer neuen Einrichtung im Europäischen Menschenrechtsraum, in: *MenschenRechtsMagazin* (1), S. 86-104.
- Töpfer, Eric (2008): Nadelsuche im wachsenden Heuhaufen: Die Vernetzung polizeilicher Datenbanken nach Prüm, in: *Telepolis* 6 (November 2008), abrufbar unter www.heise.de/tp/.
- Trenz, Hans-Jörg (2002): Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union. Zivilgesellschaftliche Subpolitik oder schaupolitische Inszenierung?, Baden-Baden.
- Trenz, Hans-Jörg/Eder, Klaus (2004): The Democratizing Dynamics of a European Public Sphere. Towards a Theory of Democratic Functionalism, in: *European Journal of Social Theory*, (7/1), S. 5-25.
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton.
- Tsoukala, Anastassia (2004): Democracy against Security: The Debates about Counter-Terrorism in the European Parliament, September 2001-June 2003, in: *Alternatives* (29/4), S. 417-439.
- Tsoukala, Anastassia (2008a): Defining Terrorism in the Post-September 11th Era, in: Bigo, Didier/Tsoukala, Anastassia (Hg.): *Terror, Insecurity and Liberty*, London, S. 49-99.
- Tsoukala, Anastassia (2008b): Boundary-creating processes and the social construction of threat, in: *Alternatives* (33/2), S. 139-154.

- Van der Wilt, Harmen (2005): The European Arrest Warrant and the Principle Ne Bis in Idem, in: Blekxtoon, Rob/van Ballegooij, Wouter (Hg.): Handbook on the European Arrest Warrant, Den Haag, S. 99-117.
- Vermeulen, Gert/Vander Beken, Tom (1996): Extradition in the European Union: State of the Art and Perspectives, in: European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice (4), S. 200-225.
- Vogel, Joachim (2005): Europäischer Haftbefehl und deutsches Verfassungsrecht, JZ 2005, S. 801-809.
- Voigt, Susanne (2006): Der EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung – ein wirksames Mittel der Terrorabwehr?, in: Müller, Erwin/Schneider Patricia (Hg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?, Baden-Baden, S. 201-232.
- Volkman-Schluck, S. (2001): Die Debatte um eine europäische Verfassung. Leitbilder – Konzeptestrategien, CAP Working Paper, München.
- Waever, Ole (1995): Securitization and Desecuritization, in: Lipschutz, Ronnie D. (Hg.): On
- Waever, Ole (1996): European Security Identities, in: Journal of Common Market Studies (34/1), S. 103-32.
- Wagner, Wolfgang (2002): Gegengewicht Demokratisierung. Der Europäische Verfassungskonvent und die Politik der inneren Sicherheit in Europa, HSFK-Standpunkte (6), Frankfurt.
- Wagner, Wolfgang (2003): Building an Internal Security Community: The Democratic Peace and the Politics of Extradition in Western Europe, in: Journal of Peace Research, (40/6), S. 695-712.
- Wagner, Wolfgang (2006a): Die Kontrolle der Kontrolleure. Der Europäische Konvent und die Vergemeinschaftung der polizeilichen Kooperation, in: Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hg.): Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat, Frankfurt am Main, S. 273-298.
- Wagner, Wolfgang (2006b): Europäisierung der Polizeiarbeit ohne Europäisierung von Grundrechtsschutz und parlamentarischer Kontrolle?, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden, S. 261-284.
- Wagner, Wolfgang (2006c): Guarding the Guards. The European Convention and the Communitization of Police Cooperation, in: Journal of European Public Policy (13/8), (special issue), S. 1230-1246.
- Wagner, Wolfgang (2008): Europäisches Regieren im Politikfeld Inneres und Justiz, in: Ingeborg Tömmel (Hg.), Die Europäische Union: Governance und Policy-Making, Wiesbaden, S. 323-342.
- Walker, Neill (2002): The Problem of Trust in an Enlarged Area of Freedom, Security and Justice: A Conceptual Analysis, in: Anderson, Malcolm/Apap, Joanna (Hg.): Police and Justice Cooperation and the New European Borders, Dordrecht, S. 19-34.
- Walker, Neil (2004): In Search of the Area of Freedom, Security and Justice. A Constitutional Odyssey, in: Walker, Neil (Hg.): Europe's Area of Freedom, Security and Justice, Oxford.
- Warbrick, Colin (2004): The European response to terrorism in an age of human rights, in: European Journal of International Law (15/5), S. 989-1018.

- Wasmeier, Martin (2006): Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht – Zur Verzahnung des nationalen und europäischen Strafrechts, in: ZEuS (1/6), S. 23-39.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie* (1922), 5. Aufl., Tübingen.
- Weichert, Thilo (1990): Schengen – Keimzelle einer Euro-Polizei, in: *Demokratie und Recht* (18), S. 251-260.
- Weichert, Thilo (1995): Eurosicherheit. Legitimations-, Kontroll- und Datenschutzdefizite bei der Entwicklung einer europäischen Innenpolitik, in: Gössner, Rolf (Hg.): *Mythos Sicherheit: Der hilflose Schrei nach dem starken Staat*, Baden-Baden, S. 291-307.
- Weichert, Thilo (2006): Wo liegt Prüm? – Der polizeiliche Datenaustausch in der EU bekommt eine neue Dimension, in: *Datenschutz Nachrichten* (1), S. 12-15.
- Weidenfeld, Werner (1998) (Hg.): *Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa*, Gütersloh.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Baden-Baden (früher Bonn), 1981 ff.
- Weiler, Joseph (1999): *The Constitution of Europe*, Cambridge.
- Weiler, Joseph/Wind, M. (2003) (Hg.): *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge.
- Weinzierl, Ruth (2007): *The Demands of Human and EU Fundamental Rights for the Protection of the European Union's External Borders*, abrufbar unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de/sl.php?id=212.
- Weinzierl, Ruth/Lisson, Urszula (2007): *Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*, Berlin.
- Welzel, Hans (1990): *Naturrecht und materiale Gerechtigkeit*, 4. Aufl., Göttingen.
- Wendt, Alexander (1987): The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, in: *International Organization* (3/87), S. 335-370.
- Wendt, Alexander (1992): Anarchy is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics, in: *International Organization* (2), S. 391-425.
- Wendt, Alexander (1998): Der Internationalstaat: Identität und Strukturwandel in der internationalen Politik, in: Beck, Ulrich (Hg.): *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt, S. 381 – 410.
- Wessels, Wolfgang (1980): *Der Europäische Rat. Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen*, Bonn.
- Wessels, Wolfgang (1992): Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Kreile, Michael (Hg.): *Die Integration Europas. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 23*, Opladen, S. 36-61.
- Wessels, Wolfgang (1994): Institutionen der Europäischen Union: Langzeittrends und Leitideen, in: Göhler, Gerhard (Hg.): *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden, S. 301-330.

- Wessels, Wolfgang (2000): Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis, Opladen.
- Wessels, Wolfgang (2003): Konstitutionalisierung der EU: Variationen zu einem Leitbegriff. Überlegungen zu einer Forschungsagenda, in: Chardon, Matthias u.a. (Hg.): Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert. Festschrift für Rudolf Hrbek, Baden-Baden, S. 23-45.
- Wessels, Wolfgang/Bulmer, Simon (1987): The European Council. Decision-Making in European Politics, Houndmills u.a.
- Wolf, Klaus Dieter (1999a): Defending State Autonomy: Intergovernmental Governance in the European Union, in: Beate Kohler-Koch/Rainer Eising (Hg.): The Transformation of Governance in the European Union, London/New York, S. 231-248.
- Wolf, Klaus Dieter (1999b): The New Raison d'Etat as Problem for Democracy in World Society, in: European Journal for International Relations (5/3), S. 333-363.
- Wolf, Klaus Dieter (2000): Die neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden.
- Wollenschläger, Ferdinand (2007): Grundfreiheit ohne Markt: Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime, Tübingen.
- Wouters, Jan/Naert, Frederik (2004): Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals. An Appraisal of the EU's Main Criminal Law Measures against Terrorism after '11 September', Institute for International Law (Leuven), Working Paper No. 56.
- Yee, Albert S. (1996): The Causal Effects of Ideas on Policies, in: International Organization (1), S. 69-108.
- Zippelius, Reinhold (2007): Allgemeine Staatslehre, 15. Aufl., München.
- Zippelius, Reinhold (2006): Juristische Methodenlehre, 10. Aufl., München.