

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Christoph Gusy/Jan-Peter Möhle

Datenverarbeitung und Datenschutz beeinflussen die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Europa. Die neben der breit kommentierten EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) am 25. Mai 2018 in Kraft getretene Richtlinie über Justiz und Inneres (JI-RL)¹ regelt die Zusammenarbeit von Polizei- und Justizorganen auf ihrem ureigensten Sektor.² Dies ist der Kernbereich staatlicher Souveränität, deshalb sollten die Mitgliedstaaten legislativ das letzte Wort behalten.³ Daher wurde eine von den Einzelstaaten umsetzungsbedürftige Richtlinie und keine unmittelbar geltende Verordnung geschaffen.

Polizeiliche Zusammenarbeit

Ziel der JI-RL ist zweierlei: Ein gleichmäßiges und hohes europaweites Datenschutzniveau und eine effektive sicherheitsbehördliche Zusammenarbeit auch in informationeller Hinsicht.⁴ Letztere scheiterte neben allgemeinen Vollzugsdefiziten weniger am zu hohen als vielmehr am unterschiedlichen Datenschutzniveau der Einzelstaaten. Dieses soll durch die Richtlinie angeglichen werden, um Kooperationshindernisse zu beseitigen. Der verursachte Anpassungsbedarf betrifft in Deutschland – und wohl auch in anderen Mitgliedstaaten – hunderte Rechtsvorschriften.⁵ In diesem Kontext erlangt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Datenverarbeitung und ihren Grenzen Relevanz.⁶

Die JI-RL betrifft vom Anwendungsbereich der DSGVO ausgenommene behördliche Datenverarbeitungsvorgänge zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, somit behördliche Datenverarbeitung mit straf- und polizeirechtlichem Bezug.⁷ Der Datenaustausch steht im Vordergrund, zum Beispiel bei Demonstrationen und Sportveranstaltungen. Die nationale Sicherheit und

1 RL (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI.

2 Art. 63 Abs. 1 JI-RL.

3 Zur Gestaltungsfreiheit der nationalen Gesetzgeber vgl. etwa Art. 8 Abs. 2, 10 lit. a, 18 JI-RL.

4 Vgl. Erwägungsgrund 10 zur DSGVO und Erwägungsgrund 2 zur JI-RL.

5 Vgl. dazu etwa Christoph Gusy/Johannes Eichenhofer, in: BeckOK BDSG-neu, § 1, Rn. 8; Paul C. Johannes/Robert Weinhold: Das neue Datenschutzrecht bei Polizei und Justiz, 2018, S. 133 f.

6 Überblicke bei Johannes Eichenhofer: e-Privacy im europäischen Grundrechtsschutz: Das Schrems-Urteil des EuGH, in: Europarecht (EuR), 2016, S. 76-89; Jörn Reinhard: Konturen des europäischen Datenschutzgrundrechts. Zu Gehalt und horizontaler Wirkung von Art. 8 GRCh., Archiv des öffentlichen Rechts, 142(4), 2017, S. 528-565.

7 Vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. d DSGVO und Art. 1 Abs. 1 JI-RL; zu zentralen Themen der JI-RL siehe Art. 29 Data Protection Working Party, Working Paper 258: Opinion on some key issues of the Law Enforcement Directive (EU 2016/680); Thilo Weichert: Die EU-Richtlinie für den Datenschutz bei Polizei und Justiz, 2016, abrufbar unter: https://www.netzwerk-datenschutzexpertise.de/sites/default/files/bewertung_2016_02_eudsri_polizei.pdf (letzter Zugriff: 13.5.2018).

damit die Geheimdienstarbeit unterfällt nicht dem Anwendungsbereich der Richtlinie.⁸ Bisher wurde im Gegensatz zur DSGVO öffentlich wenig über die JI-RL diskutiert.⁹

Jedoch sind ähnliche Diskussionsschwerpunkte absehbar. Die Strukturähnlichkeit zwischen JI-RL und DSGVO besteht nicht nur darin, dass die Öffnungsklauseln der DSGVO und die JI-RL in Deutschland in einem Gesetz, dem Bundesdatenschutzgesetz 2018 (BDSG-neu), umgesetzt wurden. In diesem sind keine strukturellen Unterschiede zwischen den Abschnitten zur DSGVO (Teil 2) und zur JI-RL (Teil 3) erkennbar. Beiden Teilen voran steht ein allgemeiner Teil (Teil 1). Zentrale Regelungen zur Verarbeitung von Daten, zur Datensparsamkeit,¹⁰ zu Verantwortlichen,¹¹ Betroffenenrechten,¹² diese flankierende Löschpflichten¹³ und der Pflicht zur Bestellung von behördlichen Datenschutzbeauftragten¹⁴ zeigen: Die JI-RL hat bereits und wird weiterhin nationalen Gesetzesanpassungsbedarf hervorrufen – nationalstaatliche Unterschiede werden aber fortbestehen.

Einen Paukenschlag setzt in der Rechtsprechung die Tele-2-Entscheidung.¹⁵ Hatte dort der EuGH die anlasslose Vorratsdatenspeicherung für europarechtswidrig erklärt, hat nunmehr das Oberverwaltungsgericht Münster dessen Entscheidung national im Eilrechtsverfahren umgesetzt.¹⁶ Die zuständige Bundesnetzagentur hat daraufhin die Durchsetzung der Speicherpflicht und Bußgeldverfahren für Verstöße ausgesetzt.¹⁷

Die Debatten über die geplante Sicherheitsunion mündeten in die Umsetzung definierter Prioritätsbereiche.¹⁸ Diese beziehen sich auf die Beobachtung der Wirksamkeit der vierten Geldwäscherichtlinie¹⁹ und die europaweite Kanalisierung des Informationsaustauschs durch Interoperabilität von Informationen.²⁰ Insoweit sollen die Richtlinie zur Terroris-

8 Erwägungsgründe 12 und 14 der JI-RL.

9 Neuerlich: Johannes/Weinhold: Datenschutzrecht, 2018; Weichert: Datenschutz, 2016.

10 Vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO und Art. 20 Abs. 1 JI-RL.

11 Vgl. Art. 4 Nr. 7 DSGVO und Art. 3 Nr. 8 JI-RL.

12 Vgl. Art. 12 ff. DSGVO und Art. 12 ff. JI-RL.

13 Vgl. Art. 17 DSGVO und Art. 16 JI-RL.

14 Vgl. Art. 37 DSGVO und Art. 32 JI-RL.

15 EuGH: Urteil vom 21.12.2016 – Rs. C-203/15, C-698/15.

16 OVG NRW: Urteil vom 22.06.2017 – 13 B 238/17; Besprechung von Rößner, in: Kommunikation und Recht (K&R), 2017, S. 560.

17 Stellungnahme der Bundesnetzagentur vom 28. Juni 2017, abrufbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Anbieterpflichten/OeffentlicheSicherheit/Umsetzung110TKG/VDS_113aTKG/VDS.html;jsessionid=D4F71C38673C1A16E69195D6334AA05 (letzter Zugriff: 13.5.2018).

18 Dazu und folgend: European Commission: Security Union: A Europe that protects. State of Play: January 2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180124_security-union-a-europe-that-protects_en.pdf (letzter Zugriff: 13.5.2018).

19 Richtlinie (EU) 2015/849 vom 20.5.2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG und der Richtlinie 2006/70/EG.

20 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion – Zehnter Fortschrittsbericht, KOM(2017)466 endg.; Europäischer Rat: Verfahren 2017/0351/COD. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlament und des Rates zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Grenzen und Visa) und zur Änderung der Entscheidung 2004/512/EG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, des Beschlusses 2008/633/JI, der Verordnung (EU) 2016/399 und der Verordnung (EU) 2017/2226, KOM(2017)793.

musbekämpfung²¹ und die Feuerwaffenrichtlinie²² genau auf Anpassungsbedarf hin beobachtet werden.²³ Hinzu treten zivile Krisenbewältigung, militärische Integration, Cyberabwehr und Förderung von Sicherheit und Entwicklung.²⁴ Die Institutionen verabschiedeten Legislativakte zur Umsetzung der Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten, um terroristische Aktivitäten einzudämmen. Zur Terrorismusbekämpfung hat das Europäische Parlament für ein Jahr einen Sonderausschuss für Terrorismus (TERR) eingesetzt, der Defizite offenlegen soll. Die Europäische Kommission stellte einen Aktionsplan zum Schutz des öffentlichen Raumes vor, der zum Beispiel finanzielle Mittel für den Schutz von Beförderungsmitteln und für die Zusammenarbeit von Polizei-Spezialkräften in Hochrisikofällen vorsieht. Unter Einbeziehung verschiedener Stellen als „Expertengruppe für Radikalisierung“ soll es Ende 2018 ein informelles Gipfeltreffen geben, um Fortschritte und weitere Ziele herauszustellen.²⁵

Bereits im Voraus hat die Europäische Kommission im Bereich des Grenzschutzes²⁶ Gesetzesvorhaben mit Schwerpunkt auf verbesserten Informationsaustausch eingeleitet. Ziel waren die Vereinfachung, Kohärenz, Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit beim Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu Informationssystemen.²⁷ Legislative Tätigkeiten der EU waren das europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS), das den Austausch von Informationen über Straffällige ermöglicht. ECRIS-TCN²⁸ (TCN steht für „third country nationals and stateless persons“) erweitert dessen Anwendungsbereich um die Verbesserung der Ermittlungsmöglichkeiten bei staatenlosen Personen.²⁹ Die Institutionen konkretisierten das europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) zur Erhöhung der inneren Sicherheit durch bessere Außengrenzkontrolle.³⁰

21 Richtlinie (EU) 2017/541 vom 15.3.2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI.

22 Richtlinie (EU) 2017/853 vom 17.5.2017 zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen.

23 Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion, 2017.

24 Europäischer Rat: Pressemitteilung 640/17, Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und Verteidigung: Rat stellt die wichtigsten Fortschritte heraus, 13.11.2017; European Commission: A European Agenda on Security. State of Play: October 2017, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20171018_factsheet_a_european_agenda_on_security_state_of_play_october_2017_en.pdf (letzter Zugriff: 13.5.2018).

25 Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland: Mitgliedsstaaten werden im Kampf gegen den Terror besser unterstützt, 24.1.2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20180124-mitgliedstaaten-im-kampf-gegen-den-terror_de (letzter Zugriff: 8.10.2018).

26 Siehe Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration), Brüssel, 14.12.2017, KOM(2017)794 endg. Ratsdokument 15729/17.

27 Rat der Europäischen Union: Interoperabilität der EU-Informationssysteme: a) Interoperabilitäts-Verordnung (Grenzen und Visa) b) Interoperabilitäts-Verordnung (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) = Orientierungsaussprache, 26.2.2018, Ratsdokument 6396/18.

28 Europäischer Rat: Verfahren 2017/0144/COD. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines zentralisierten Systems für die Ermittlung der Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen (TCN) vorliegen, sowie zur Ergänzung und Unterstützung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (ECRIS-TCN), KOM(2017)344.

29 Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion, 2017.

30 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 515/2014, (EU) Nr. 2016/399, (EU) Nr. 2016/794 und (EU) Nr. 2016/1624, KOM(2016)731 endg.

Um die Cybersicherheit zu stärken, hat der Rat ein „Cybersecurity Package“ erlassen.³¹ In Planung ist ein europäisches Zertifizierungsprogramm auf Weltniveau. Zur Erhöhung der Cyberraumstabilität werden Sicherheitsübungen durchgeführt. Die Kommission will auch eine neue Europol-Verordnung³² zur Stärkung der Rechte der europäischen Polizeibehörde vorlegen (sogenanntes Projekt „Horizont 2020“).³³ Zugleich beabsichtigt sie, den Zugriff europäischer Behörden auf Verkehrs- und Inhaltsdaten in Cloud-Systemen bei US-Internetfirmen zu regeln. Angelehnt an den amerikanischen „Cloud Act“ soll dazu im Zuge einer sogenannten „e-evidence“ keine richterliche Anordnung notwendig sein.³⁴

Der Austritt Großbritanniens aus der EU spielt in der Sicherheitspolitik eine zentrale Rolle, da das Land der militärisch wohl stärkste Partner der Union ist. Angekündigt sind Verhandlungsleitlinien mit dem Ziel einer „special relationship“. Weitergehend haben die Trilog-Partner Leitlinien mit sieben legislativen Prioritätsbereichen unterzeichnet, die in einigen Teilen die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beeinflussen dürften (so die Vorhaben „Stärkung der Sicherheit der EU-Bürger“, „Migrationsrecht“ und „digitaler Binnenmarkt“).³⁵

Politik im Bereich der Außengrenzen

Die Politik im Bereich der Außengrenzen steht in engem Zusammenhang mit den Regelungen über den Datenzugriff bei Einreisekoordination und Terrorismusabwehr. Sie ist in weiten Teilen fortwährend rechtliche Verarbeitung der sogenannten Flüchtlingskrise. In allen Mitgliedstaaten sollen künftig einheitlichere Lebensbedingungen Sekundärbewegungen verhindern.³⁶ Auch die Anerkennungs- und Schutznormen werden europaweit im gemeinsamen europäischen Asylsystem (GEAS) vereinheitlicht.³⁷

Die Institutionen führten das Einreise-Ausreise-System (Exit-Entry-System, EES) ein,³⁸ stärkten die bestehenden SIS (Schengen Information System) um automatisierte Personen- und Sachfahndungen,³⁹ beschlossen eine SSZ (Ständige Strukturierte Zusammenarbeit)⁴⁰

31 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung 679/17 vom 20.11.2017. EU stärkt die Cybersicherheit.

32 Bisher: VO (EU) 2016/794.

33 Vertretung Kommission in Deutschland: Mitgliedsstaaten besser unterstützt, 2018.

34 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion – Vierzehnter Fortschrittsbericht, Brüssel, den 17.4.2018, KOM(2018)211 endg., S. 2.

35 European Commission: A more united, stronger and more democratic Union: Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2018-2019, Dok. IP/17/5266 (14.12.2017).

36 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung 711/17. Aufnahmebedingungen für Asylbewerber: Rat vereinbart Verhandlungsmandat, 29.11.2017.

37 Verordnung über die Anerkennungsnormen, den Status und den Schutz, der Flüchtlingen und Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz, Brüssel, 13. Juli 2016, KOM(2016)466 endg. 2016/0223(COD); Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung 489/17. Gemeinsames Europäisches Asylsystem: Rat bereit für Verhandlungen über Anerkennungs- und Schutznormen, 19.7.2017.

38 Europäisches Parlament: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011, Brüssel, 6.4.2016, KOM(2016)194 endg. 2016/0106(COD).

39 Bisher Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengen Informationssystems der zweiten Generation (SIS II); Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion, 2017.

und den Visainformationsdienst (VIS).⁴¹ SIS (Ausreise) und VIS (Einreise) dienen dem automatisierten Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten. Durch automatisierte und europaweite Erfassung von Daten sollen mit dem SIS Abschiebungen vereinfacht werden.⁴² Die Stärkung des VIS ermöglicht effizientere Visa- und Grenzkontrollen durch Datenaustausch der Mitgliedstaaten. So sollen Personen durch Zusammenführung von Daten identifiziert werden, zum Beispiel auch zur Vermeidung des sogenannten „Visa“-Shoppings, das heißt des erneuten Visa-Antrags nach Ablehnung in einem anderen Mitgliedstaat. Die Regelungen, die bereits seit 2011 für sogenannte „short stay visa“ galten, sind auf Langzeit-Visa und Residenzdokumente übertragen worden. Das System soll ab 2020 einsatzbereit sein und durch die EES-Verordnung nach Vorbild des amerikanischen Waiver-Programms umgesetzt werden.⁴³ Mitgliedstaatlichen Strafverfolgungs-, Grenz- und Visa-Behörden wird Zugriff auf erfasste Reisebewegungen eingeräumt – zum Beispiel bei Personen, die ihren Aufenthalt in der EU überziehen. Auch im Schengen-Raum sollen die Kontrollen bei Grenzübertritt effizienter werden.⁴⁴

Zuletzt wurde auf Basis eines durchgesickerten Ratsdokuments⁴⁵ über „Kriminalitätsinformationszellen“ diskutiert.⁴⁶ Dabei steht die Vernetzung von Geheimdienstkenntnissen mit Polizei- und Militärintformationen im Fokus, zum Beispiel über Menschenschmuggel. Das Vorhaben wird derzeit bei einer gemeinsamen Militärmission im Mittelmeer getestet.⁴⁷

Justizielle Zusammenarbeit

Um der Radikalisierung von Häftlingen die Grundlage zu nehmen, hat sich das Europäische Parlament für ein europaweites Mindestmaß für Haftbedingungen ausgesprochen.⁴⁸ Insbesondere sollen starre Haftregelungen zugunsten von Rehabilitations- und Bildungsmaßnahmen aufgegeben werden.⁴⁹

Zentrales und wohl wichtigstes Thema war die Implementierung einer Europäischen

40 Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten, Brüssel, 8.12.2017, 14866/17; Rat der Europäischen Union: Council Recommendation concerning a roadmap for the implementation of PESCO, Brüssel, 6.3.2018.

41 Bisher Verordnung (EG) Nr. 767/2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung).

42 Europäisches Parlament: Press Release: Border Control: strengthening security in the EU, 6.11.2017.

43 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung 671/17. Einreise-/Ausreisensystem: Endgültige Annahme durch den Rat, 20.11.2017.

44 Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung 435/17. Einreise-/Ausreisensystem: Rat bestätigt Einigung zwischen dem Vorsitz und dem Europäischen Parlament über die wichtigsten politischen Bestimmungen, 30.6.2017.

45 European External Action Service: Military Advice on "Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counter-terrorism" and "enhancing cooperation between CSDP Missions/Operations and JHA Agencies" - Revision3, EEAS(2017) 1273 REV3, abrufbar unter: <http://statewatch.org/news/2017/nov/eu-eeas-military-advice-csdp-jha-info-exchange-1273-rev-3.pdf> (letzter Zugriff: 13.5.2018).

46 Vgl. dazu Matthias Monroy: Neues EU-Projekt vernetzt Polizei, Militär und Geheimdienste, 29.11.2017, abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2017/neues-eu-projekt-vernetzt-polizei-militaer-und-geheimdienste/> (letzter Zugriff: 13.5.2018).

47 Siehe auch Bundestag-Drucksache 19/497.

48 European Parliament: Prison conditions in the Member States: selected European standards and best practices, Januar 2017, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/583113/IPOL_BRI%282017%29583113_EN.pdf (letzter Zugriff: 13.5.2018).

49 Europäisches Parlament: Pressemitteilung. Gefängnisüberfüllung muss verringert werden, um Radikalisierung zu verhindern, 5.10.2017.

Staatsanwaltschaft (EUSTa) voraussichtlich bis 2020. Hierzu haben Rat der EU und Europäisches Parlament einer Verordnung betreffend Einrichtung und Aufgabenbereiche zugestimmt.⁵⁰ Zentrale Aufgabe der EUSTa ist die Verfolgung von Straftaten, die finanzielle Interessen der EU betreffen (Art. 4 VO). Der genaue Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme wird von der Kommission auf Vorschlag des neu einzusetzenden Europäischen Generalstaatsanwalts festgelegt – frühestens drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung.

Der EuGH hat sein Verständnis von richterlicher Unabhängigkeit konkretisiert. Anlässlich der Frage nach der Zulässigkeit (richterlicher) Besoldungskürzungen in Portugal⁵¹ führte der EuGH aus, dass die Unabhängigkeit nationaler Gerichte für das Funktionieren des Systems justizieller Zusammenarbeit unerlässlich sei. Zur richtigen Bewertung zum Beispiel von Vorlagefragen sei richterliche Autonomie auf allen Ebenen notwendig.

Fazit und Ausblick

Maßnahmen und Ankündigungen des europäischen Gesetzgebers zeigen, dass die Zusammenarbeit sich derzeit in einem Aufbruch befindet. Einerseits reagiert der Gesetzgeber nach wie vor auf Entwicklungen der vergangenen Jahre, vor allem auf die sogenannte Flüchtlingskrise (Datenaustausch). Andererseits zeigt der Themenfokus auf Datenschutz mit JI-RL, DSGVO und vielfältigem nationalen Anpassungsbedarf und auf die Themen Cloud-Datentransfer, militärische Zusammenarbeit und Europäische Staatsanwaltschaft, dass zukunftsweisende Themen in den Blick der Gesetzgebung geraten sind.

Zugleich zeigt sich erneut die begrenzte Reichweite des Ausbaus der gemeinsamen Innen- und Sicherheitspolitik durch Rechtssetzung. Sie darf nicht bloß „von oben“ regulieren, sondern muss die Mitgliedstaaten mitnehmen und in Stand setzen, um neue Anforderungen wirksam erfüllen zu können. Wichtige Sicherheitslücken entstanden und entstehen weniger durch rechtliche Defizite – die notwendigen Regelungen sind in Kraft – sondern durch mangelhaften Vollzug aus ganz unterschiedlichen Gründen. Um hier anzusetzen ist mehr als bloß Rechtssetzung gefragt. ‚Good Governance‘ tut Not: In der EU und in den Mitgliedstaaten – von Staat zu Staat unterschiedlich, niveauangepasst und sachgerecht. Sie kann durch Recht gefordert und standardisiert, nicht aber ersetzt oder kompensiert werden.

Auch die Leitlinie des Trilog⁵² zeigt, dass das Thema „Sicherheit“ in den kommenden Jahren erhebliche Bedeutung innerhalb der Legislativvorhaben in der Europäischen Union behalten wird – dabei werden wohl weiterhin der Schutz der europäischen Grenzen und der behördliche Datenaustausch zur Terrorismusabwehr eine bedeutende Rolle spielen. Mit Implementierung von JI-RL und DSGVO dürften sich nunmehr erste aufsichtsbehördliche Handlungen anschließen. Nach Erteilung etwaiger Geldbußen für Unternehmen oder öffentliche Stellen, die die Datenschutzerfordernungen nicht erfüllen, wird sich zeigen, ob legislativ nachjustiert wird. Bis dahin bleibt die Zusammenarbeit in der EU im Spagat zwischen Vergangenheitsbewältigung und Zukunftsperspektive.

Weiterführende Literatur

Aqilah Sandhu: Die Tele2-Entscheidung des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung in den Mitgliedstaaten und ihre Auswirkungen auf die Rechtslage in Deutschland und in der Europäischen Union, in: *EuR* 2017, 453-469.

50 Verordnung (EU) 2017/1939 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), 12.10.2017; vgl. Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung 580/17. 20 Mitgliedstaaten bestätigen die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, 12.10.2017.

51 Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 27.2.2018 – Rs. C-64/16, Rn. 42 ff.

52 European Commission: A more united, stronger and more democratic Union, 2017.