

16. Zur Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts in der Europäischen Union

THOMAS WÜRTENBERGER

16.1 DIE EUROPÄISIERUNG DER GEFAHRENABWEHR

16.1.1 Wandel der Bedrohungsszenarien als Herausforderung für eine Rechtsvereinheitlichung

Bezugspunkte des überkommenen Sicherheitsrechts sind der Nationalstaat und der Rechtsstaat. Im Nationalstaat wird innere Sicherheit als eine der zentralen Staatsaufgaben durch die nationalen Sicherheitsbehörden innerhalb der territorialen Grenzen gewährleistet. Von der Rechtsstaatlichkeit des nationalen Sicherheitsrechts hängt es ab, nach welchem Maßstab, unter welchen Voraussetzungen und unter welcher Kontrolle die Sicherheitsbehörden tätig werden. Nationalstaat und Rechtsstaat als Marksteine der Entwicklung des nationalen Sicherheitsrechts bedürfen in einer Zeit der Europäisierung und Globalisierung einer neuen Ortsbestimmung.¹ Mittlerweile haben sich mit dem internationalen Terrorismus und der international agierenden organisierten Kriminalität, aber auch mit der illegalen Migration oder bei internationalen Großereignissen in Politik und Sport die Kriminalgeographie und damit die Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit europäisiert und globalisiert. Manche der Bedrohungsszenarien lassen die klare Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit gegenstandslos werden.² Wegen der Internationalisierung des Terrorismus und des Verbrechens muss in der EU als Raum

1 | Marc Jäger: Die verfassungsrechtliche Pflicht zur transnationalen Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit, Stuttgart: Richard Boorberg Verlag 2008, S. 83ff., zum »Kriminalitätstourismus« und zur Globalisierung der Gefährdungslagen.

2 | Stephan Breitenmoser: »Sicherheit durch internationale Kooperation: Vorgaben und Grundlagen des Völkerrechts«, in: Rainer J. Schweizer (Hg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. III: Sicherheits- und Ordnungsrecht des

ohne Binnengrenzen jenseits der Sicherheitsgewährleistung im Nationalstaat ein neues trans- und supranationales Rechtssystem dem Schutz von Bevölkerung und Staat dienen. Dessen Zielsetzung wird vor allem in Art. 67 AEUV zum Ausdruck gebracht.³

Dieser Befund führt zu grundlegenden Veränderungen in der Sicherheitsarchitektur. Auf die alte nationalstaatliche ist eine neue europäische Sicherheitsarchitektur aufzusatteln. Ihre Merkmale sind Vereinheitlichung, Zentralisation und Kooperation. Ebenso wie in anderen Rechtsbereichen kommt es auch im Sicherheitsbereich zu einem Zentralisationsschub und zu neuen Formen grenzüberschreitender und damit transnationaler Kooperation: Aufgaben der Gefahrenabwehr,⁴ die früher im nationalstaatlichen Bereich erfüllt wurden, müssen nun durch grenzüberschreitende Kooperation sowie durch neue supra- und internationale Organisationen bewältigt werden. Dies führt zu einem deutlichen Rückzug nationaler Souveränität im Bereich der inneren Sicherheit. Im Bereich der Europäischen Gemeinschaft kommt es damit zu einer Europäisierung der Gefahrenabwehr, zur Vergemeinschaftung von Teiltbereichen der Polizeigewalt sowie zu einem transnationalen Polizeikooperationsrecht.

Die neuen grenzüberschreitenden Bedrohungsszenarien führen zu einer Neuverteilung der sicherheitsrechtlichen Kompetenzen im System der gestuften Staatlichkeit⁵: Zwar bleibt auch künftig die Abwehr von Gefahren für die innere Sicherheit eine zentrale nationalstaatliche Aufgabe. Diese effektiv wahrzunehmen, erfordert jedoch ein neues supranationales Rechtsregime, neue grenzüberschreitend arbeitende Institutionen sowie ein neues grenzüberschreitendes Kooperationsrecht nationaler Sicherheitsbehörden.⁶ Für deren notwendigerweise transnationale Arbeit gelten nicht die nationalen, sondern zwischenstaatliche Rechtsstandards, wie es

Bundes, Basel, München: Helbing Lichtenhahn Verlag 2008, S. 337-403, hier S. 356 m. Nw.

3 | Klaus F. Gärditz: »Prävention und Repression als Kategorien im Recht der Europäischen Union«, in: Jürgen Wolter u.a. (Hg.), *Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz*, Heidelberg: C. F. Müller 2008, S. 192-232, hier S. 208ff.

4 | Wenn im Folgenden von Gefahrenabwehr gesprochen wird, ist die Verhinderung strafbarer Handlungen und der dadurch verwirklichte Rechtsgüterschutz gemeint. Denn das Recht der Europäischen Union hat nur diesen sicherheitsrechtlichen Bereich vergemeinschaftet.

5 | Zum Konzept der gestuften Staatlichkeit mit der nationalen, europarechtlichen und völkerrechtlichen Ebene: Reinhold Zippelius/Thomas Würtenberger: *Deutsches Staatsrecht*, 32. Aufl., München: C.H. Beck 2008, § 1 Rn. 54ff. m. Nw.

6 | Nach Jäger besteht eine verfassungsrechtliche Pflicht zur transnationalen sicherheitsrechtlichen Zusammenarbeit, damit die Staatsaufgabe der Gewährleistung innerer Sicherheit erfüllt werden kann. Marc Jäger: *Die verfassungsrechtliche Pflicht*, S. 210ff., 277ff.

dem System gestufter Rechtsordnungen bzw. dem sog. Mehrebenensystem⁷ eigentlich ist. Das neue trans- und supranationale Sicherheitsrecht ist damit nicht an den nationalen Maßstäben, wie etwa des deutschen Grundrechtsschutzes, zu messen.⁸

16.1.2 Wandel der Sicherheitstechnik als Herausforderung für neue rechtliche Rahmensexungen

Die neuen Bedrohungsszenarien durch internationalen Terrorismus und durch organisierte Kriminalität, aber auch der Schutz vor und die Bewältigung von Unglücksfällen, Naturkatastrophen und Beeinträchtigungen der lebensnotwendigen Infrastruktur sind Herausforderungen, die durch neue Technik und durch neue Organisationsformen⁹ zu bewältigen sind. Diese können einen Mehrwert an Sicherheit generieren und werden damit europa- und weltweit nachgefragt werden. Derartiger Wandel führt aller Erfahrung nach immer auch zu einem rechtlichen Wandel.

Das Sicherheitsforschungsprogramm der EU¹⁰ und der Bundesregierung¹¹ führt zu neuen Technologien und zu neuen Verfahren des Schutzes innerer Sicherheit und der Bewältigung von Katastrophen. Damit verbindet sich eine Modernisierung der europäischen Sicherheitsgewährleistung, die in einem globalisierten Wettbewerb bei einem rasch anwachsenden Sicherheitsmarkt konkurrenzfähig sein soll. In diesem Zusammenhang ist es ein wichtiges Anliegen, dass die neuen Sicherheitstechnologien und Verfahren europaweit zum Einsatz kommen, damit es einen gemeinschaftlichen Markt der neuen Technologien und Verfahren gibt und zugleich die innere Sicherheit in der EU optimiert werden kann. Europa als Raum

7 | Markus Möstl: »Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung im Mehrebenensystem«, in: Die Verwaltung 41 (2008), S. 309-343, hier S. 309ff.

8 | Thomas Würtenberger/Dirk Heckmann: Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller 2005, Rn. 47ff.; Marc Jäger: Die verfassungsrechtliche Pflicht, S. 213.

9 | Vgl. etwa die von dem BMBF geförderten Projekte I-LOV oder SOGRO.

10 | Siehe hierzu den Beschluss Nr. 1982/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2006 über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007 bis 2013), ABI. L 412 vom 30.12.2006, S. 1ff. sowie die Berichtigung der Entscheidung 2006/971/EG des Rates vom 19.12.2006 über das spezifische Programm »Zusammenarbeit zur Durchführung des Siebten Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007-2013) (Amtsblatt der EU L 400 vom 30.12.2006), ABI. L 54 vom 22.2.2007, S. 30ff.; allgemein zu »Tätigkeiten und Maßnahmen der Europäischen Kommission« im Bereich »Sicherheitsgewerbe, Sicherheitsforschung« siehe http://ec.europa.eu/enterprise/security/index_de.htm vom 5. März 2009.

11 | www.sicherheitsforschungsprogramm.de

der Freiheit und der Sicherheit wird durch ein europäisiertes Sicherheitsrecht auf der Basis bestmöglicher Sicherheitstechnik und -organisation verwirklicht. Technische Innovation ist mit einem neuen vereinheitlichenden, grenzüberschreitenden Rechtsrahmen zu verbinden.¹²

16.1.3 Balance zwischen Freiheit und Sicherheit als Leitlinie der Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts in der Europäischen Union

Neue Sicherheitstechnik und neues Sicherheitsrecht führen zum Teil zu freiheitsbedrohenden Überwachungsmaßnahmen. Genannt seien nur die Vorratsdatenspeicherung oder die satellitengestützte Überwachung. Derartige Maßnahmen zielen darauf, durch Grundrechtseingriffe Schutz zu gewähren, nämlich durch Auswertung von Informationen Leben, Gesundheit und andere Grundrechte der Bürger effektiv zu schützen oder Straftaten aufzuklären zu können. Dies führt zur Grundsatzfrage einer Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts: Nötig sind gemeinsame Standards bei der unionsweit neu auszutarierenden Balance zwischen Freiheit und Sicherheit. Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen, ist damit nicht mehr allein Aufgabe des nationalen Verfassungsrechts oder eines lediglich nationalen politisch-rechtlichen Diskurses.¹³

Es bedarf der Gemeinsamkeit in einer europäisierten Sicherheitskultur, in der der Schutz der Privatsphäre, die zunehmend durch Überwachungsmaßnahmen bedroht wird, mit den legitimen Sicherheitsbedürfnissen der Bürger und der Union in Einklang gebracht wird. Bei der gebotenen Achtung des Subsidiaritätsprinzips geht es um Rechtsvereinheitlichung, um europaweit die optimalen Sicherheitstechnologien bei gleichzeitiger Wahrung von Grundrechtsschutz bereitzustellen zu können. Nur bei Wahrung dieser Balance wird Europa ein Raum der Freiheit, der zugleich ein Raum der Sicherheit und des Rechts ist.

Die europäische Austarierung von Freiheit und Sicherheit als Voraussetzung für eine Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts in Europa ist zu-

12 | Zur Technisierung als Vereinheitlichungsfaktor: Hartmut Aden: Polizeipolitik in Europa, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 1998, S. 105ff.

13 | Zur deutschen Perspektive vgl. aus einer überbordenden Diskussion: Winfried Brugger: »Freiheit und Sicherheit«, in: StudZR 2004, S. 1-21; ders./Christoph Gusy: »Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse«, in: VVDStRL 63 (2004), S. 101ff., S. 151ff.; Peter J. Tettinger: »Freiheit in Sicherheit«, in: Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände NRW e.V. u.a. (Hg.), Festschrift für Jochen F. Kirchhoff, Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt 2002, S. 281ff.; Dirk Heckmann: »Das Paradoxon von individueller Freiheit und öffentlicher Sicherheit«, in: Robert Alexy (Hg.), Juristische Grundlagenforschung, Stuttgart: Steiner Verlag 2005, S. 183ff.; Blaschke u.a. (Hg.), Sicherheit statt Freiheit?, Berlin: Duncker & Humblot 2005; Erhard Dennlinger: Prävention und Freiheit, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2008.

nächst Gegenstand einer demokratisch zu legitimierenden europäischen Rechtsetzung.¹⁴ Die Wahrung des Freiheitsschutzes erfolgt zudem durch die europäische Gerichtsbarkeit. Auf europäischer Ebene fehlt es allerdings an einer jeweils europaweiten kritischen Diskussion neuer und einschneidender sicherheitsrechtlicher Regelungen. Über neues Sicherheitsrecht wird eher gouvernemental¹⁵ und damit nicht in Auseinandersetzung mit einer kritischen öffentlichen Meinung entschieden. Fehlt es an einer wie in demokratischen Systemen üblichen Politisierung der inneren Sicherheit, so stellt sich die Akzeptanzfrage in weitaus geringerem Maß als im nationalen Bereich. Wünschenswert und auf den Weg zu bringen ist ein europäischer Sicherheitsdiskurs als Element einer europäischen Sicherheitskultur, der sich der unionsweiten Ausbalancierung von Freiheit und Sicherheit widmet und so Widerlager zur freiheitsbedrohenden Zentralisierung des Sicherheitsrechts in Europa sein kann.

16.2 ZUR ENTWICKLUNG DES SICHERHEITSRECHTS IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Im Folgenden gilt es, die dynamisch voranschreitende Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts in der EU zu verfolgen.

16.2.1 Vereinheitlichungstendenzen und Kompetenzfragen

Die Leitidee der EU als eines »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (Art. 67 AEUV) erfordert die Entwicklung eines gemeinschaftlichen Sicherheitsrechts und die Vergemeinschaftung von Regelungen des grenzüberschreitenden nationalen Sicherheitsrechts.

14 | Zur verbesserten demokratischen Legitimation des Sicherheitsrechts im Vertrag von Lissabon: Christoph S. Schewe/Christoph Gusy: »Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit«, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2009, S. 183-193, hier S. 191; zur Kritik an der mangelnden demokratischen Legitimation sicherheitsrechtlicher Rahmenbeschlüsse nach Art. 34 Abs. 2 lit. b EUV: Sebastian Weber: »Justiziale Zusammenarbeit in Strafsachen und parlamentarische Demokratie«, in: EuR 2008, S. 88-103, hier S. 92ff.

15 | Eva Herschinger/Markus Jachtenfuchs/Christine Kraft-Kasack: »Transgouvernementalisierung und die ausbleibende gesellschaftliche Politisierung der Inneren Sicherheit«, in: Michael Zürn/Matthias Ecker-Ehrhardt (Hg.), Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2009, i.E.

16.2.1.1 Die vereinheitlichenden Rechtsakte im Bereich des Sicherheitsrechts

Das Ziel eines Raumes der Sicherheit, flankiert von einem Recht auf Sicherheit in Art. 6 Grundrechtecharta, fordert eine entsprechende Gemeinschaftspolitik.¹⁶ Diese hat in den letzten beiden Jahrzehnten zu wichtigen Rechtsakten geführt, die die Wahrung der inneren Sicherheit in der EU vereinheitlicht haben. Um nur die wichtigsten zu nennen: das EUROPOL-Übereinkommen von 1995/2009,¹⁷ das Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990,¹⁸ die Verordnung zur Errichtung der EU-Grenzschutzagentur von 2004,¹⁹ der Vertrag von Prüm von 2005,²⁰ der Rahmenbeschluss des Rates über gemeinsame Ermittlungsgruppen²¹ sowie die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung von 2006.²²

Die sicherheitsrechtlichen Vorschriften regeln zum einen sicherheitsrechtliche Befugnisse der nationalen und supranationalen Sicherheitsbehörden, zum anderen die informationelle transnationale Kooperation der Sicherheitsbehörden sowie die gegenseitige grenzüberschreitende Zusammenarbeit²³ bei der Polizeiarbeit. Um mit dem erstgenannten Bereich zu beginnen: Sicherheitsrechtliche Befugnisse der nationalen Behörden werden u.a. in der VO des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt²⁴ geregelt. Die Kompetenz²⁵ und grundrechtlich umstrittene Vorratsdatenspeicherrichtlinie erzwingt unionsweit eine Speicherung von Verbindungs-

16 | Zur Entwicklung dieser Gemeinschaftspolitik vgl. die Mitteilung der Kommission über Kriminalprävention in der Europäischen Gemeinschaft, KOM (2000) 786, endgültig, sowie den Beschluss des Rates vom 28.5.2001, ABI. 2001/427/JI.

17 | ABI. EG 1995, C 316/25, ersetzt durch Beschluss des Rates vom 6.4.2009, ABI. EU 2009, L 121/37.

18 | BGBI. 1990, II, S. 1013.

19 | ABI. EU 2004, L 349/1.

20 | Waldemar Hummer: »Der Vertrag von Prüm – Schengen III«, in: EuR 2007, S. 517-531.

21 | Vom 13.6.2002, ABI. EG 2002, L 162/1.

22 | Ein Überblick zum europäischen Sicherheitssystem bei Andreas von Arnauld: »Die Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit«, in: JA 2008, S. 327-335; Hans-Jürgen Lange: »Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik«, in: Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007, S. 179-211, hier S. 199ff.

23 | Vgl. Hummer: »Der Vertrag von Prüm – Schengen III« sowie Empfehlung des Rates vom 6.12.2007 betreffend einen Leitfaden für die Polizei- und Sicherheitsbehörden zur Zusammenarbeit bei Großveranstaltungen mit internationaler Dimension, ABI. 2007, C 314/4, unter III, 3: operative Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten; Art. 3a EUROPOL-Übereinkommen: Teilnahme von EUROPOL-Bediensteten an gemeinsamen Ermittlungsgruppen.

24 | Vom 11.3.2008, ABI. L 97/72.

25 | Die Kompetenz bejahend: EuGH, Urteil vom 10.2.2009, C 301/06, Rn. 56ff.

daten, die zu Zwecken effektiver Strafverfolgung und Gefahrenabwehr genutzt werden können. In diesem Kontext werden konsequenterweise neue nationale Eingriffsbefugnisse geschaffen, um national sowie unionsweit die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu erleichtern.²⁶

Eine besondere Dynamik entfaltet das transnationale informationelle Polizeikooperationsrecht. Das Schengener Durchführungsübereinkommen und der Vertrag von Prüm regeln den transnationalen Austausch von sicherheitsrelevanten Daten. Gemäß dem im Haager Programm²⁷ geschlossenen Grundsatz der unionsweiten Verfügbarkeit²⁸ aller national verfügbaren Daten und Informationen entsteht derzeit ein europäisches Netzwerk und letztlich ein europäisierter Datenverbund. Dies ist ein Quantensprung in der sicherheitsrechtlichen Datenverarbeitung: Es entsteht ein europäisches Polizeiinformationsrecht, für das nationale Grenzen keine Rolle mehr spielen. Neben diesem vertikalen transnationalen Datenverbund steht EUROPOL als weitere zentrale Datensammelstelle und Informationsquelle.

In den letzten Jahren haben verschiedene Rahmenbeschlüsse des Rates die Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts vorangetrieben. Zu nennen ist insbesondere der von Deutschland nicht fristgemäß umgesetzte Rahmenbeschluss des Rates vom 18.12.2006 über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen Mitgliedstaaten der EU.²⁹ Der sehr umstrittene und nicht in Kraft getretene Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken³⁰ wird wohl inhaltlich geändert und in neuer Rechtsform verabschiedet werden.

Dieses neu entstehende transnationale informationelle Polizeirecht hat zur Konsequenz: Jene Mitgliedstaaten, die weitreichende nationale Befugnisse zur Erhebung und Speicherung von Informationen vorsehen und von diesen Gebrauch machen, werden zur unionsweiten Gefahrenabwehr und Strafverfolgung einen erheblichen Beitrag leisten. Dies ist aber bei anderen Mitgliedstaaten nicht der Fall, in denen das Sicherheitsinformationsrecht nur wenig entwickelt ist. Um erhebliche Disproportionalitäten zu vermeiden, ist daher naheliegend, einen Teil der Informationseingriffe zu harmonisieren, wie es im Ansatz mit der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie oder mit dem vorgeschlagenen Rahmenbeschluss zur Fluggast-

26 | Zu dieser Europäisierung des nationalen Sicherheitsrechts: Jan Hecker: »Die Europäisierung der inneren Sicherheit«, in: DÖV 2006, S. 273-280, hier S. 275.

27 | ABI. 2005, C 53/1; Marc Jäger: Die verfassungsrechtliche Pflicht, S. 256ff.

28 | Martin Böse: Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht Unipress 2007, S. 39ff., 46ff.; Frank Meyer: »Der Grundsatz der Verfügbarkeit«, in: NStZ 2008, S. 188-194.

29 | Rahmenbeschluss 2006/960/JI, ABI. 2006, L 386/89.

30 | Kommission der EG vom 6.11.2007, KOM (2007) 654, endgültig, sowie Rat der Europäischen Union, 5618/09.

datenspeicherung auf den Weg gebracht wird. Die Tendenz geht damit in Richtung auf eine in Teilbereichen europäisierte Informationsordnung in Sachen innerer und unionsweiter Gewährleistung von Sicherheit.

16.2.1.2 Die Kompetenzen zur Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts

Die EU hat keine Rechtsetzungskompetenz für das allgemeine Sicherheitsrecht. Nach Art. 72 AEUV³¹ verbleibt das Recht der inneren Sicherheit im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten der EU. Ob sich den genannten Regelungen eine mitgliedstaatliche Reservatkompetenz für den Schutz der inneren Sicherheit entnehmen lassen kann, wird die Zukunft zeigen. Die neuere Entwicklung des europäischen Sicherheitsrechts tendiert dazu, dass die Gemeinschaftskompetenzen in diesem Bereich nach und nach auch das nationale Sicherheitsrecht überlagern. Dass dem der EuGH bei gegebenem Anlass wirkungsvoll entgegentritt, ist eher unwahrscheinlich.

In der Vergangenheit führten Rahmenbeschlüsse des Rates zu einer zunehmenden Rechtsvereinheitlichung. Dem Rat oblag es, gemäß Art. 34 EUV a.F. entsprechend den Vorgaben der Regierungschefs gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse anzunehmen und Übereinkommen auszuarbeiten. Dessen Rahmenbeschlüsse gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. b EUV a.F. dienten der Angleichung der sicherheitsrelevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten.

Hinsichtlich des zu erreichenden Ziels waren diese Beschlüsse für die Mitgliedstaaten verbindlich,³² ihnen blieb jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlassen. Für die Mitgliedstaaten bestand bzw. besteht, soweit dies noch nicht geschehen ist, eine völkerrechtliche Verpflichtung, die jeweiligen Rahmenbeschlüsse in nationales Recht umzusetzen. Innerstaatliches Recht ist, soweit möglich, gemäß den Rahmenbeschlüssen auszulegen.³³ Gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. d EUV a.F. konnte der Rat zudem Übereinkommen ausarbeiten, die den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften empfohlen wurden. Wenn ein Vertrag von mindestens der Hälfte der Mitgliedstaaten angenommen ist, tritt er für diese Staaten in Kraft.³⁴

31 | Zur Auslegung des Art. 33 EUV a.F. vgl. Martin Böse: EU-Kommentar, in: Jürgen Schwarze (Hg.), EU-Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2008, Art. 33 EUV, Rn. 1; Klaus F. Gärditz: »Prävention und Repression«, S. 220f.

32 | Sebastian Weber: »Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und parlamentarische Demokratie«, S. 92ff.

33 | EuGH Slg. 2005 I-5285, Rn. 33ff. – Fall Maria Pupino.

34 | Ausführlich zur Entwicklung dieser dritten Säule der EU: Reinhard Mokros: »Polizeiorganisation in Deutschland«, in: Hans Lisken/Erhard Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., München: C.H. Beck 2007, Kap. O Rn. 1ff.

Im Vertrag über die Arbeitsweise der EU, ein wesentlicher Bestandteil des Vertrags von Lissabon, wird die Sicherheitsarchitektur in Europa nun weiter vereinheitlicht.³⁵ Nach Art. 87 Abs. 2 AEUV können Parlament und Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren rechtliche Maßnahmen erlassen, die dem Informationsaustausch dienen oder gemeinsame Ermittlungstechniken zur Aufdeckung schwerwiegender Formen der organisierten Kriminalität festlegen. Vor allem kann aber der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren (Art. 87 Abs. 3 AEUV) die operative Zusammenarbeit zwischen den vorgenannten Behörden regeln. Hier hat der Rat einstimmig nach Anhörung des europäischen Parlamentes zu beschließen. Kann keine Einstimmigkeit erreicht werden, können mindestens neun Mitgliedstaaten Regelungen über eine verstärkte Zusammenarbeit im vorgenannten Bereich treffen (Art. 87 Abs. 3 Unterabs. 3 AEUV). Bezüglich EUROPOL wird festgestellt, dass operative Maßnahmen nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden des Mitgliedstaates ergriffen werden dürfen, dessen Hoheitsgebiet betroffen ist (Art. 88 Abs. 3 AEUV).

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit bleiben zwar nach wie vor in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (Art. 72 AEUV). Koordination und kooperative Zusammenarbeit bei der Gefahrenabwehr sind allerdings die Zukunftsaufgaben. Beim Rat wird daher ein ständiger Ausschuss eingesetzt, der sicherstellt, dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und gestärkt wird (Art. 71 S. 1 AEUV). Zur Verwirklichung eines Raumes der Sicherheit schaffen das europäische Parlament und der Rat durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen, die Kapitalbewegungen betreffen und dabei Geld und finanzielle Vermögenswerte einfrieren können (Art. 75 Abs. 1 AEUV).

16.2.1.3 Tendenzen der Vereinheitlichung

Die Entwicklung geht damit in Richtung einer Vereinheitlichung des Rechts der Wahrung der inneren Sicherheit in der EU. Zwar bleibt das Polizei- und Sicherheitsrecht mit den Regelungen der Eingriffsbefugnisse und des Organisationsrechts eine nationale Angelegenheit. Vereinheitlicht sind und werden aber Eingriffsbefugnisse, das transnationale Sicherheitsinformationsrecht und die transnationale operative Polizeitätigkeit. Am Ende dieser Entwicklung wird ein unionsweit geltendes Allgemeines Sicherheitsrecht und Sicherheitskooperationsrecht mit allgemeinen Prinzipien wie dem der allseitigen Verfügbarkeit sicherheitsrelevanter Informa-

35 | Matthias Herdegen: Europarecht, 10. Aufl., München: C.H. Beck 2008, § 31 Rn. 1ff; Albrecht Weber: »Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon«, in: BayVBl. 2008, S. 485-489; Peter-Christian Müller-Graff: »Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform«, in: EuR 2009, Beiheft 1, S. 105-126.

tion etc. stehen.³⁶ Eines der Kennzeichen dieses neuen informationellen Verbundes ist, dass die traditionelle langwierige Rechts- und Amtshilfe kurzgeschlossen und beschleunigt wird. In direktem Kontakt zwischen den Sicherheitsbehörden wird ein unionsweiter informationeller Verbund erreicht, der im Übrigen über das normale Niveau einer bundesstaatlichen Ordnung hinausgeht. In dieser Perspektive erscheint die Finalität der EU in neuem Licht.

16.2.1.4 Zur Entwicklung eines kooperativen Katastrophenschutzes

Ähnliche Vereinheitlichungstendenzen vollziehen sich im Bereich des Katastrophenschutzes. Der Klimawandel führt zu einer deutlichen Zunahme von Naturkatastrophen. Katastrophenschutz ist aber auch bei technischem Versagen und bei Unglücksfällen im Bereich der Infrastruktur, nicht zuletzt auch bei der Bewältigung terroristischer Angriffe geboten. In Deutschland ebenso wie in den anderen Mitgliedstaaten der EU hat man daher in den letzten Jahren das Katastrophenschutzrecht reformiert und den Katastrophenschutz neu organisiert.

Die Solidarität der Mitgliedstaaten der EU gebietet eine Kooperation bei der Abwehr und Bewältigung von Katastrophen auch dann, wenn sie sich nur in einem Mitgliedstaat ereignen. Eine Stärkung der Katastrophenabwehrkapazitäten der EU ist damit geboten.³⁷ Gefordert wird ein Katastrophenschutzkonzept, das nationale Verantwortung und europäische Solidarität miteinander vereinbart.

Erste Schritte in Richtung einer Koordinierung des Katastrophenschutzes in der EU sind bereits vollzogen: Die Europäische Kommission betreibt u.a. im Bereich von nuklearer Bedrohung, von Tierseuchen oder von Bedrohungen der Gesundheit zahlreiche Frühwarnsysteme. Auf die Zivilschutzkapazitäten der Mitgliedstaaten kann im Rahmen des 2001 geschaffenen Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz innerhalb und außerhalb der EU zurückgegriffen werden. Geplant ist ein Einsatzzentrum für europäische Katastrophenschutzeinsätze. Nicht zuletzt werden Module entwickelt, die bei Einsätzen in unterschiedlichen Szenarien zur Anwendung gelangen und so aufeinander abgestimmt sind, dass die Einsatzkräfte aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten reibungslos kooperieren können.

36 | Zum europäischen Sicherheitsrecht als Kooperationsrecht: Jan Hecker: »Die Europäisierung der inneren Sicherheit«, S. 274.

37 | Zum Folgenden: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat »Stärkung der Katastrophenabwehrkapazitäten der Europäischen Union«, Kom (2008) 130, endgültig.

16.2.2 Einheitlicher Grundrechts- und Datenschutz im trans- und supranationalen Sicherheitsrecht

Die Entwicklung eines trans- und supranationalen Polizeikooperations- und Sicherheitsrechts wird zwangsläufig von der Fortschreibung der europäischen Maßstäbe des Grundrechts- und Datenschutzes in diesem Bereich begleitet. Hier gilt es, die bereits angesprochene Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu finden und rechtlich zu gewährleisten. Dieser transnationale Grundrechts- und Datenschutz überlagert mit seinen eigenständigen Standards die jeweils national zu beachtenden Maßstäbe.

So kann das in Deutschland innerstaatlich durch das BVerfG judizier- te teilweise sehr hohe Niveau des Grundrechts- und Datenschutzes im trans- und supranationalen Bereich Einbußen erleiden. Vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon war hier zunächst zwischen den verschiedenen Säulen der Union zu differenzieren. Soweit es sich um Regelungen im Bereich der ersten Säule des Gemeinschaftsrechts handelte, waren diese Einbußen nach der Solange-Rechtsprechung des BVerfG³⁸ ohne Zweifel gerechtfertigt. In den anderen Bereichen konnte ebenfalls auf die Rechtsprechung des BVerfG zurückgegriffen werden. Hier ist insbesondere für den Amts- und Rechtshilfeverkehr aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen judiziert worden, dass dann von den hohen Maßstäben des deutschen Grundrechtsschutzes bereichsspezifisch und fallorientiert Abstand genommen werden kann, wenn dies durch die Erfordernisse grenzüberschreitender zwischenstaatlicher Kooperation zwingend geboten erscheint.³⁹ Zu den Funktionsvoraussetzungen eines trans- und supranationalen polizeilichen Informationsrechts gehört, dass die jeweils nationalen Datenschutz- und Grundrechtsstandards, die für die Erhebung und Weiterleitung von Daten im nationalen Bereich gelten, im europäischen Verbund nicht maßgeblich sind. Wenn die Weiterleitung und Nutzung dieser Daten in den anderen Mitgliedsstaaten der EU jeweils nur nach den verfassungsrechtlich gebotenen Standards des Staates, der diese Daten generiert hat, möglich wäre, so würde dies einen reibungslos und effektiv arbeitenden Datenverbund unmöglich machen.

Daher ist ein unionsweit geltender angemessener Grundrechts- und Datenschutzstandard zu entwickeln, der in jedem Empfängerstaat zwingend zu beachten ist. Europaweit geltende Standards des Datenschutzes sind bereits ganz allgemein in den letzten beiden Jahrzehnten entwickelt worden. Diese sind für den Bereich der inneren Sicherheit in ihren trans- und supranationalen Bezügen weiter zu konkretisieren. So wurde der Grundsatz der allseitigen Verfügbarkeit sicherheitsrelevanter Daten durch einen Rahmenbeschluss zum Schutz personenbezogener Daten er-

38 | BVerfGE 102, 147, 164 – Bananenmarkt; Reinhold Zippelius/Thomas Württemberger: Deutsches Staatsrecht, § 56 Rn. 109ff.

39 | BVerfGE 63, 343, 378 im Bereich des internationalen Rechtshilfeverkehrs.

gänzt, der sehr ausführlich den Datenschutz regelt.⁴⁰ Auch sind bereichsspezifisch im Prümer Vertrag, im EUROPOL-Übereinkommen oder im Schengener Durchführungsübereinkommen datenschutzrechtliche Fragen geregelt. Sicherlich muss dieser unionsweit zufordernde angemessene Datenschutzstandard in Zukunft weiter ausdifferenziert werden.

Die Entwicklung von Standards eines angemessenen Grundrechts- und Datenschutzes für die trans- und supranationale polizeiliche Kooperation in der EU wird nicht ohne Rückwirkungen auf die entsprechenden nationalen Standards bleiben. Denn es ist begründungsbedürftig, wenn im nationalen Bereich, wie teilweise in Deutschland, sehr viel höhere Standards gefordert sind, als sie im europäischen Bereich Geltung beanspruchen.

16.3 VEREINHEITLICHUNG DURCH DIE EMRK UND DAS RICHTERRECHT DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFS FÜR MENSCHENRECHTE

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und das auf sie gestützte Richterrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte tragen ebenfalls zu einer deutlichen Vereinheitlichung der dem Freiheitsschutz verpflichteten Maßstäbe des Polizei- und Sicherheitsrechts in Europa bei.⁴¹

Die EMRK schützt die klassischen liberalen Freiheitsrechte, nämlich das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit und die Achtung der Privatsphäre sowie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, um nur die für unseren Zusammenhang wesentlichen Bereiche zu nennen. Bei einer Verletzung dieser Grundrechte durch einen Mitgliedstaat kann der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) angerufen werden. Dessen Rechtsprechung schafft eine gemeineuropäische Grundrechtsverfassung, also gemeineuropäische Grundrechtsstandards im Verhältnis zwischen den Bürgern und ihren jeweiligen Sicherheitsbehörden. Im Verlaufe des letzten Jahrzehnts ist diese Rechtsprechung erheblich intensiviert worden, so dass es auch im Bereich der inneren Sicherheit zu einem sehr ausdifferenzierten Grundrechtsschutz durch die EMRK gekommen ist. Man kann hier von einer Konstitutionalisierung einer europäischen Grundrechtsordnung auch im Bereich des Rechts der inneren Sicherheit sprechen. Diese ist vor allem

40 | Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27.11.2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, ABI. EU 2008, L 350/60.

41 | Zur Bedeutung der EMRK für die europäische Polizeiarbeit: Torsten Wielsch: Die europäische Gefahrenabwehr, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag 1998, S. 291ff.

für jene Staaten von Relevanz, die keinen Grundrechtsschutz durch Verfassungsbeschwerde kennen.

Ohne dass auf Einzelheiten der Grundrechtsrechtsprechung des EGMR im Bereich des Polizei- und Sicherheitsrechts näher eingegangen wird, seien doch einige wichtige Bereiche genannt: Das Folterverbot (Art. 3 EMRK) und mit ihm auch das Verbot der Androhung von Folter gilt selbst dann, wenn durch eine sog. Präventivfolter eine terroristische Aktion verhindert werden soll.⁴² An Art. 8 EMRK werden Eingriffe in das Recht auf den Schutz persönlicher Daten gemessen, die der Verhinderung und Aufklärung von Straftaten dienen. Hier ist zwischen der Schwere der Straftat und der Tiefe des Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht abzuwägen.⁴³ So kam der EGMR für die Speicherung von Fingerabdrücken und DNA-Profilen zu dem Ergebnis, dass diese bei nicht verurteilten Personen unter bestimmten Voraussetzungen unverhältnismäßig sein können.⁴⁴ Ganz generell gelten folgende Leitlinien: Die gesetzlichen Regelungen, die die Polizei zu Maßnahmen der Gefahrenabwehr ermächtigen, müssen gesetzlich hinreichend bestimmt sein und dürfen nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstößen.

16.4 ÖKONOMISCHE GRÜNDE FÜR EINE VEREINHEITLICHUNG VON SICHERHEITSRECHT UND SICHERHEITSSTANDARDS

16.4.1 Spill-over-Effekte

Das ökonomische Paradigma der EU führt zu einem sicherheitsrechtlichen Spill-over-Effekt, der zur Rechtsvereinheitlichung beiträgt.⁴⁵ Bei Produkten und Maßnahmen im Bereich von innerer Sicherheit, aber auch des Katastrophenschutzes erlassen die Mitgliedsstaaten in aller Regel nationale Vorschriften, die ihrerseits im Binnenmarkt zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen können. Da z.B. die Schutzauflagen für Flughafenbetreiber oder Betreiber von Häfen mit erheblichen Kosten verbunden sind, es sich also bei den sicherheitsrechtlichen Regelungen um

42 | Zum Folterverbot als notstandsfestem Recht: EGMR NVwZ 1997, 1093; Christoph Grabenwarter: Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl., München: C.H. Beck 2008, § 20 Rn. 35.

43 | Christoph Grabenwarter: Europäische Menschenrechtskonvention, § 22 Rn. 39.

44 | EGMR in Sachen Marper gegen Vereinigtes Königreich vom 4.12.2008, Az. 30562/04 und 30566/04, Rn. 122ff.

45 | Jan Hecker: »Die Europäisierung der inneren Sicherheit«, S. 275f.; allgemein zu Spill-over-Effekten: Stephan Neidhardt: Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts, Tübingen: Mohr Siebeck 2008, S. 17f., 95ff., 180ff.

wettbewerbsrelevante Umstände handelt, haben europäisches Parlament und Rat für diese Bereiche Verordnungen erlassen, die das Sicherheitsrecht harmonisieren.⁴⁶ Man spricht hier von einem Spill-over-Effekt zwischen Binnenmarkt- und Sicherheitspolitik.⁴⁷

Dieser Spill-over-Effekt führt künftig zu einer deutlichen Vereinheitlichung des Sicherheitsrechts. So hat der EuGH die Vorratsdatenspeicherrichtlinie auf Art. 95 EGV gestützt⁴⁸: Da in mehreren Mitgliedstaaten bereits eine Vorratsdatenspeicherung stattfand, was erhebliche organisatorische und finanzielle Verpflichtungen der Diensteanbieter mit sich brachte, wurde eine Angleichung der Rechtsvorschriften für statthaft gehalten, um das Funktionieren des Binnenmarktes zu sichern. Dieses Ergebnis wird damit untermauert, die Mitgliedstaaten seien frei, ihren Sicherheitsbehörden den Zugriff auf die Vorratsdaten zu gestatten oder zu verweigern.⁴⁹ Dies mag Spill-over-Effekten Grenzen setzen, steht jedoch in Widerspruch zu den Zielsetzungen der Vorratsdatenspeicherrichtlinie. Zudem wird eine Vorratsdatenspeicherung aus Gründen des Binnenmarktes geschaffen, deren sicherheitsrechtliche Nutzung sich geradezu aufdrängt.

16.4.2 Vereinheitlichung durch Zulassungs- und Zertifizierungsverfahren

Ein Weiteres kommt hinzu. Wenn ein unionsweiter Markt für die neuen Sicherheitstechnologien und Verfahren geschaffen werden soll, so entsteht auch hier Harmonisierungsbedarf. Die Entwicklung neuer Sicherheitstechnologien, die durch das Sicherheitsforschungsprogramm der EU, aber auch der Bundesrepublik Deutschland gefördert wird, bedarf eines rechtlichen Rahmens, damit sie im gesamten Bereich der EU zur Anwendung gelangen und vermarktet werden können. Hier sind Zulassungsverfahren erforderlich, die eine europaweite Anwendung einzelner neuer Sicherheitstechnologien ermöglichen. Die Gestaltung derartiger Zulassungsverfahren ist im Arzneimittel- und Gesundheitsbereich bereits vorbildlich entwickelt worden. In Anlehnung an derartige Verfahrensmodelle lässt sich daran denken, dass die Zulassung einer neuen Sicherheitstechnologie in einem Mitgliedstaat der EU für alle anderen Mitgliedsta-

46 | VO (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, ABI. 2008, L 97/72; VO (EG) Nr. 725/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.3.2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen, ABI 2004 L 129/6; ergänzt durch die Richtlinie 2005/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.10.2005 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen, ABI. 2008, L 310/28.

47 | Jan Hecker: »Die Europäisierung der inneren Sicherheit«, S. 276.

48 | EuGH, Urteil vom 10.2.2009, C-301/6, Rn. 62ff.

49 | EuGH, a.a.O., Rn. 82ff.

ten verbindlich ist.⁵⁰ Ein Beispiel wäre etwa die in einem Mitgliedstaat zugelassene und sinnvollerweise unionsweit zuzulassende Technik, in einem sensorgestützten Verfahren automatisch die Reifenprofiltiefe vorbeifahrender Kraftfahrzeuge zu messen.⁵¹ Dies freilich setzt voraus, dass die Standards für eine Zulassung neuer Sicherheitstechnologien vereinheitlicht werden.

Die Produkte der neuen Sicherheitstechnologien, die sich an den Bürger als Endabnehmer wenden, lassen sich in Zertifizierungsverfahren mit Gütesiegeln oder ähnlichem versehen. Hierdurch wird jene Markttransparenz geschaffen, derer es bedarf, dass nur leistungsfähige Produkte miteinander in Wettbewerb treten. Derartige Zertifizierungsverfahren können der Selbstregulierung der Wirtschaft überlassen werden. Ergänzend ist auch eine Zertifizierung der Zertifizierungsverfahren denkbar.

16.5 DER BEITRAG DER REchtsVERGLEICHUNG

Will man gemeineuropäische Standards des Sicherheitsrechts entwickeln, so ist ein rechtsvergleichender Ansatz sehr hilfreich. Dieser geht von der Prämisse aus, dass die Prinzipien des innerstaatlichen Sicherheitsrechts, die in den meisten Mitgliedstaaten der EU verwirklicht sind, auch in der EU insgesamt Geltung beanspruchen können.

Die Rechtsvergleichung im Sicherheitsrecht ist bislang noch wenig entwickelt.⁵² Dies liegt zum einen daran, dass Rechtsvergleichung im Bereich des Besonderen Verwaltungsrechts wenig gepflegt wird. Zum anderen gibt es in den anderen Mitgliedsstaaten der EU nicht ein in sich geschlossenes Polizei- und Sicherheitsrecht wie in Deutschland. Detailanalysen würden aber zu dem Ergebnis führen, dass sich in den Mitgliedstaaten der EU bislang sehr vergleichbare Herausforderungen an die Fortbildung des Polizei- und Sicherheitsrechts stellen, die in aller Regel zu sehr vergleichbaren Problemlösungen geführt haben.

50 | Hierzu grundlegend Gernot Sydow: Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, Tübingen: Mohr Siebeck 2004.

51 | Vgl. Ali Yarayan: »Zulassungs- und Eichpflicht eines vollautomatischen Reifenprofilmessgeräts im fließenden Straßenverkehr«, in: Verkehrsdiest (Zeitschrift für die Rechtspraxis im Straßenverkehr) 2008, S. 183-187; allgemein zur Erhöhung der Verkehrssicherheit durch Einführung intelligenter Verkehrssysteme in Europa: Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 16.12.2008, KOM (2008) 886, endgültig.

52 | Es gibt bislang nur wenige umfassendere Darstellungen: Thomas Wolfgang Schmitz: Rechtsstaat und Grundrechtsschutz im französischen Polizeirecht, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1989; Hartmut Aden: Polizeipolitik; Wolfgang Heckenberger: Aufgaben und Befugnisse der Vollzugspolizei in England und Deutschland, Köln: Carl Heymanns Verlag 1997; Reinhard Mokros, in: Hans Lisken/Erhard Denninger, Kap. N, Rn. 33ff.

Vergleicht man etwa die Entwicklung des Polizei- und Sicherheitsrechts in Frankreich und in Deutschland, so wird in sehr vergleichbarer Weise diskutiert und gelöst, unter welchen Voraussetzungen eine Pflicht der Polizei gegen Störungen der inneren Sicherheit einzuschreiten anzunehmen ist.⁵³ Des Weiteren bestehen aus Sachgründen deutliche Konvergenzen zwischen dem französischen und deutschen Recht der inneren Sicherheit, wenn es darum geht, dass Terrorismus und organisierte Kriminalität eine Intensivierung des Systems der polizeilichen Datenverarbeitung erfordern, dass neue Maßnahmen wie Videoüberwachung etc. zu ergreifen seien. Blickt man auf die nähere rechtliche Ausdifferenzierung im Terrorismusbekämpfungsrecht, so werden allerdings doch erhebliche Unterschiede zwischen Frankreich und Deutschland deutlich.⁵⁴

Soll die EU ein Raum der Sicherheit und des Rechts werden, so bedarf es zunächst einer genaueren Vergewisserung darüber, welche Prinzipien und welche grundsätzlichen Regelungen des Polizei- und Sicherheitsrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU bestehen. Ergebnis einer intensiven rechtsvergleichenden Arbeit könnte sein, dass eine Art von Basiskatalog zusammengestellt wird, der die europäisch geltenden Prinzipien und Regelungen zusammenfasst. Um dieses hochgesteckte Ziel zu erreichen, bedarf es eines die nationalen Grenzen überschreitenden Diskurses dessen, nach welchen Maßstäben Freiheit in Sicherheit erreicht werden soll.

16.6 AUSBLICK

Versuchen wir abschließend einen Blick auf zukünftige Entwicklungen. Das ehemals nationale Sicherheitsrecht wird in einem dynamischen Prozess auf jenen Bereich zurückgeschnitten, der die Abwehr lokal oder national begrenzter Gefahren für die öffentliche Sicherheit betrifft. Für den Bereich der EU werden die Institutionen und Kooperationsformen, wie EUROPOL oder das Schengen-Informationssystem, die gemeinschaftsweit an der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit mitwirken, weiter ausgebaut. Flankierend hierzu tritt für besondere Bereiche ein eigenes Sicherheitsrecht der EU. Zudem wird für die transnationale informationelle Kooperation der Polizeibehörden und für grenzüber-

53 | Thomas Würtenberger/Stephan Neidhardt: »Distanz und Annäherung zwischen deutschem und französischem Verwaltungsrecht im Zeichen europäischer Integration«, in: Jürgen Schwarze (Hg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2008, S. 255-278, hier S. 264ff. m. Nw.

54 | Vgl. die Referate von Pascale Gonod und Thomas Würtenberger über »Das Polizei- und Sicherheitsrecht vor den Herausforderungen des Terrorismus«, in: Johannes Masing/Olivier Jouanjan (Hg.), Terrorismusbekämpfung, Menschenrechtsschutz und Föderation, Tübingen: Mohr Siebeck 2008, S. 3-26, S. 27-50.

schreitende polizeiliche Maßnahmen das bereits bestehende rechtliche Instrumentarium fortentwickelt. Dies führt zu einer informationellen Verklammerung der Sicherheitsbehörden, zu einem informationellen Verbund bei der Bewältigung von Aufgaben der Gefahrenabwehr. Nicht zuletzt werden gemeinsame, auch für das nationale Polizeirecht geltende Standards entwickelt, die ihrerseits auf die Fortentwicklung des nationalen Sicherheitsrechts erhebliche Auswirkungen haben.⁵⁵

Diese Entwicklung wird durch eine zunehmende Innovation der Sicherheitstechniken beschleunigt. Das Ziel der Optimierung von Sicherheitstechniken, wie es derzeit in der EU und in Deutschland verfolgt wird, dient einem hohen Stand an innerer Sicherheit im nationalen Bereich und im Raum der EU. Da neue Technik immer neues Recht hervorbringt, werden auch die neuen Sicherheitstechniken für die Fortentwicklung des Sicherheitsrechts in der EU von erheblichem Einfluss sein. Diese Entwicklung hat nicht zuletzt eine ökonomische Komponente. Der Sicherheitsmarkt in der EU verlangt eine Angleichung rechtlicher Standards, damit die neu entwickelten Sicherheitstechnologien europaweit vermarktet werden können.

Die neuen Sicherheitstechnologien, die durch die Fortentwicklung des Sicherheitsrechts in der EU legalisiert werden müssen, müssen, soweit sie mit Eingriffen in Grundrechte verbunden sind, in Einklang mit der Freiheitlichkeit der europäischen Gesellschaft stehen. Hier werden Fragen des nationalen Grundrechtsschutzes, wie in anderen Bereichen ebenfalls zu beobachten, zunehmend eine geringere Rolle spielen. Es wird zu einer weiteren Ausdifferenzierung des Grundrechtsschutzes durch den EGMR und durch die Rechtsprechung der Luxemburger Gerichtsbarkeit kommen. Wie in anderen Bereichen auch werden sich vermehrt und weiter ausdifferenziert im Bereich der EU Grundrechtsstandards entwickeln, die das Sicherheitsrecht auf allen europäischen Ebenen zu beachten hat.

In dieser Situation eines dynamischen Wandels muss die Rechtswissenschaft in einer Rechtsdogmatik des europäischen Sicherheitsrechts all jenes, was sich bislang weitgehend als Wildwuchs entwickelt hat, systematisieren. Sie muss versuchen, die Leitprinzipien und Grundsätze eines europäischen Sicherheitsrechts(systems) zu erarbeiten. Um die skizzierten Entwicklungen einzufangen, bedarf es der systematisierenden Durchdringung des europäischen Sicherheitsrechts, die bislang allenfalls in ersten Konturen erkennbar ist.

55 | Zur Vorbildfunktion und zum Anpassungsdruck: Hartmut Aden: Polizeipolitik, S. 343ff.

LITERATUR

- Aden, Hartmut (1998). *Polizeipolitik in Europa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Arnauld, Andreas von (2008). Die Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit. In: JA 2008 (S. 327-335).
- Blaschke u.a. (Hg.) (2005). *Sicherheit statt Freiheit?*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Böse, Martin (2007). *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht Unipress.
- Böse, Martin (2008). EU-Kommentar. In: Schwarze, Jürgen (Hg.). *EU-Kommentar*. 2. Aufl., Art. 33 EUV, Rn. 1. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.,
- Breitenmoser, Stephan (2008). Sicherheit durch internationale Kooperation: Vorgaben und Grundlagen des Völkerrechts. In: Schweizer, Rainer J. (Hg.). *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. III: Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes* (S. 337-403). Basel, München: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Brugger, Winfried (2004). Freiheit und Sicherheit. In: *StudZR* (S. 1-21).
- Denninger, Erhard (2008). *Prävention und Freiheit*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gärditz, Klaus F. (2008). Prävention und Repression als Kategorien im Recht der Europäischen Union. In: Wolter, Jürgen u.a. (Hg.). *Alternativentwurf Europol und europäischer Datenschutz* (S. 192-232). Heidelberg: C. F. Müller.
- Gonod, Pascale; Würtenberger, Thomas (2008). Referate über »Das Polizei- und Sicherheitsrecht vor den Herausforderungen des Terrorismus«. In: Masing, Johannes/Jouanjan, Olivier (Hg.). *Terrorismusbekämpfung, Menschenrechtsschutz und Föderation* (S. 3-26, S. 27-50). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Grabewarter, Christoph (2008). *Europäische Menschenrechtskonvention*. 3. Aufl. München: C.H. Beck.
- Gusy, Christoph (2004). Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse. In: *VVDStRL* 63 (S. 101ff., S. 151ff).
- Heckenberger, Wolfgang (1997). Aufgaben und Befugnisse der Vollzugspolizei in England und Deutschland, Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Hecker, Jan (2006). Die Europäisierung der inneren Sicherheit. In: DÖV (S. 274-276).
- Heckmann, Dirk (2005). Das Paradoxon von individueller Freiheit und öffentlicher Sicherheit. In: Alexy, Robert (Hg.). *Juristische Grundlagenforschung* (S. 183 ff). Stuttgart: Steiner Verlag.
- Herdegen, Matthias (2008). *Europarecht*. 10. Aufl. München: C.H. Beck.
- Herschinger, Eva; Jachtenfuchs, Markus; Kraft-Kasack, Christine (2009). Transgouvernementalisierung und die ausbleibende gesellschaftliche

- Politisierung der Inneren Sicherheit. In: Zürn, Michael; Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hg.). *Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, i.E.
- Hummer, Waldemar (2007). Der Vertrag von Prüm – Schengen III. In: *EuR* (S. 517-531).
- Jäger, Marc (2008). *Die verfassungsrechtliche Pflicht zur transnationalen Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit*. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- Lange, Hans-Jürgen (2006/2007). Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik. In: *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2006/2007* (S. 179-211).
- Meyer, Frank (2008). Der Grundsatz der Verfügbarkeit. In: *NStZ* (S. 188-194).
- Mokros, Reinhard (2007). Polizeiorganisation in Deutschland. In: Lisken, Hans; Denninger, Erhard (Hg.). *Handbuch des Polizeirechts* (S. 43-66). 4. Aufl. München: C.H. Beck.
- Möstl, Markus (2008). Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung im Mehrebenensystem. In: *Die Verwaltung* 41 (S. 309-343).
- Müller-Graff, Peter-Christian (2009). Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform. In: *EuR*, Beiheft 1 (S. 105-126).
- Neidhardt, Stephan (2008). *Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schewe, Christoph S.; Gusy, Christoph (2009). Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. In: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2008* (S. 183-193). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schmitz, Thomas Wolfgang (1989). *Rechtsstaat und Grundrechtsschutz im französischen Polizeirecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sydow, Gernot (2004). *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Tettinger, Peter J. (2002). Freiheit in Sicherheit. In: Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände NRW e.V. u.a. (Hg.). *FS für Kirchhoff* (S. 281ff.). Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt.
- Weber, Albrecht (2008). Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon. In: *BayVBl* (S. 485-489).
- Weber, Sebastian (2008). Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und parlamentarische Demokratie. In: *EuR* (S. 88-103).
- Wielsch, Torsten (1998). *Die europäische Gefahrenabwehr*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- Würtenberger, Thomas; Heckmann, Dirk (2005). *Polizeirecht in Baden-Württemberg*. 6. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.
- Würtenberger, Thomas; Neidhardt, Stephan (2008). Distanz und Annäherung zwischen deutschem und französischem Verwaltungsrecht im Zeichen europäischer Integration. In: Schwarze, Jürgen (Hg.). *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts* (S. 255-278). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Yarayan, Ali (2008). Zulassungs- und Eichpflicht eines vollautomatischen Reifenprofilmessgeräts im fließenden Straßenverkehr. In: *Verkehrsdiest* (Zeitschrift für die Rechtspraxis im Straßenverkehr) (S. 183-187).
- Zippelius, Reinhold; Würtenberger, Thomas (2008). *Deutsches Staatsrecht*. 32. Aufl. München: C.H. Beck.