

Heiner Busch/Timo Tohidipur

Mehr als die Summe der Einzelteile: Europäische Union als sicherheitspolitischer Akteur

Die Europäische Union (EU) positioniert sich zunehmend als relevanter Akteur auf den Feldern der ‚inneren‘ und der ‚äußeren‘ Sicherheit – in Bereichen also, die klassischerweise dem Nationalstaat vorbehalten waren. Die Kontrolle von Sicherheitspolitik und Sicherheitsapparaten, die schon im nationalen Rahmen sehr schwierig ist, stößt im Kontext der EU auf noch größere Probleme. Demokratisch-repräsentative Entscheidungsstrukturen und Partizipationsmechanismen sowie rechtsstaatliche Verfahrensgarantien, die den formulierten Werten und Verfassungsprinzipien der EU gerecht würden, sind weiterhin dünn gesät. Und selbst da, wo sie auf dem Papier existieren, stellt sich die Frage nach ihrem Funktionieren.

1. Etablierung der EU als sicherheitspolitischem Akteur

Der politische Raum EU hat sich im Miteinander der Mitgliedstaaten als Zivilmacht konstituiert und so die Befriedung eines Kontinents ohne klare geographische Grenzen versucht.¹ Schon die Einheitliche Europäische Akte von 1987 stellte dabei der anvisierten Aufhebung der Binnengrenzen den angeblich erforderlichen polizeilichen ‚Ausgleich‘ für den Wegfall der Kontrollen zur Seite – wenn auch aufgrund mitgliedstaatlicher Ressentiments zunächst nur auf einer zwischenstaatlichen Ebene. Mit dem 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Vertrag konstituierte sich eine politische Union und installierte ferner die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als zweite und die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz (ZBJI) als dritte Säule der Union. Beide Bereiche wurden damit vertraglich aus den Niederungen der bloß informellen Kooperation herausgehoben und als Gegenstand einer intergouvernementalen Zusammenarbeit konstituiert. In den folgenden Jahren zeigten sich die praktischen Folgen vor allem in der dritten Säule mit einer ganzen Serie von Konventionen (Zollinformationssystem/Europol/Rechtshilfe).² Mit dem Amsterdamer Vertrag deklarierte die EU nun 1999 den Aufbau eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zum Ziel ihrer justiz- und innenpolitischen Kooperation.³ Im Bereich Polizei, Zoll und Strafrecht bedurfte es zwar weiterhin der Einstimmigkeit im Rat; allerdings verabschiedete dieser nun gegenüber der Exekutive verbindliche Beschlüsse sowie die neu eingeführten Rahmenbeschlüsse, die, vergleichbar mit den Richtlinien, von den Parlamenten der Mitgliedstaaten nicht

- 1 Duchêne, Die Rolle Europas im Weltsystem, in: Kohnstamm/Hager (Hrsg.), Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?, 1973, 11 (33 f.).
- 2 Rechtsakt des Rates 95/C 316/02 v. 26.7.1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich; Ministervereinbarung über die Errichtung der Europol-Drogeneinheit v. 2.6.1993, BGBl. II 1995, 154 und Aden/Busch, Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Aufl. 2006, 547 ff.
- 3 Monar, Die Entwicklung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere, Integration 2000, 18 ff.

mehr abgeändert, sondern nur noch ins nationale Recht umgesetzt werden konnten.⁴ Bereiche der Migrations- und Asylpolitik sowie der Binnen- und Außengrenzen wurden fortlaufend „unionalisiert“,⁵ ebenso wie die Schengen-Kooperation, die ohnehin als funktionelles Nebenrecht der Union galt,⁶ in den Rahmen der EU überführt wurde. Damit waren nicht nur das Schengen Informationssystem (SIS), sondern auch diverse Regelungen für grenzüberschreitende polizeiliche Methoden und vor allem die Grundkonzeption der Abschottung der Außengrenzen förmlich in der EU verankert. Auf dem Tampere-Gipfel im Oktober 1999 nahm der Europäische Rat das erste Fünfjahresprogramm für den Bereich der Innen- und Justizpolitik an,⁷ dem Ende 2004 das Haager⁸ und Ende 2009 das Stockholmer Programm folgen sollten.⁹ Hinzu kamen weitere Aktionspläne, so z.B. jüngst der Aktionsplan zur Implementierung des Stockholmer Programms.¹⁰ Auch im Bereich der Außen- und Militärpolitik positionierte sich die EU neu: Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde die GASP ergänzt durch eine „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (ESVP). Die bis dahin bestehende Westeuropäische Union (WEU) wurde eingegliedert in die EU. Der Posten des Generalsekretärs des Rates und Hohen Beauftragten für die Außenpolitik der EU wurde eingerichtet und mit ihm ein ganzer Zug von Komitees und Verwaltungsstäben für militärische und zivile ‚Kriseninterventionen‘ der EU. Dazu gehört mit dem Gemeinsamen Lagezentrum SitCen (EU Joint Situation Center)¹¹ auch eine geheimdienstliche Komponente. Auf dem EU-Gipfel von Köln 1999¹² wurde die Etablierung einer operativen Sicherheitskomponente beschlossen. Die EU begann, ‚Fähigkeiten‘ festzusetzen, d.h. sie definierte die Zahl von Soldaten und Schiffen, die für gemeinsame Einsätze und insbesondere für Soforteinsätze mobilisierbar sein sollten – Kampfeinsätze von ‚Battle Groups‘ eingeschlossen. Gleiches geschah für die polizeilichen Auslandseinsätze, die häufig im Kontext von militärischen Interventionen unter UNO-, NATO- oder EU-Mandat stattfinden. 2004 segnete der Rat auch die Einrichtung einer „Verteidigungsagentur“ ab,¹³ die ursprünglich im gescheiterten Entwurf des Verfassungsvertrags noch richtiger als „Rüstungsagentur“ bezeichnet worden war. Die Agentur soll die Bildung von ‚Kapazitäten‘ durch die Förderung neuer Technologien unterstützen und für die notwendige industrielle Basis sorgen. Im Bereich der GASP/ESVP verbleibt die Letztentscheidung auf der mitgliedstaatlichen Ebene, und auch nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon muss weiter von

- 4 Gimbal, Die Innen- und Justizpolitik der EU nach Amsterdam, in: Weidenfeld (Hrsg.), Amsterdam in der Analyse, 1998, 121 (140 f.); Schönberger, Der Rahmenbeschluss. Unionssekundärrecht zwischen Völkerrecht und Gemeinschaftsrecht, ZaöRV 2007, 1107 (1120 f.).
- 5 Tohidipur, Europäisches Migrationsverwaltungsrecht, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, § 33 Rn. 8 ff.
- 6 Di Fabio, Die „Dritte Säule“ der Union – Rechtsgrundlagen und Perspektiven der europäischen Polizei- und Justizzusammenarbeit, DÖV 1997, 89 ff.
- 7 Programm von Tampere: „Auf dem Weg zu einer Union der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes, Europäischer Rat von Tampere v. 15./16.10.1999, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm [Zugriff: 10.1.2011].
- 8 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament v. 10.5.2005 – 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., ABl. C 236 v. 24.9.2005.
- 9 Rat der EU, Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger v. 2.12.2009, 17024/09.
- 10 COM (2010) 171 endg.
- 11 Van Buuren, Secret Truth, 2009, 2 ff.; <http://www.statewatch.org/news/2009/aug/SitCen2009.pdf> [Zugriff: 10.1.2011].
- 12 Europäischer Rat in Köln (3./4.6.1999), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff. 55, und Europäischer Rat in Helsinki am 10./11.12.1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff. 25, 28 i.V. mit Anlage IV und der Anlage 2 zu Anlage IV.
- 13 Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates v. 12.7.2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur, ABl. L 245 v. 17.7.2004.

einer intergouvernementalen Zusammenarbeit gesprochen werden, wengleich die politischen Aushandlungsprozesse auf EU-Ebene einen Handlungsdruck generieren, der zu einer funktionalen Form der Europäisierung bzw. Internationalisierung auch dieses Bereichs der Sicherheitspolitik und des Sicherheitsrechts führt.¹⁴ Mit der anvisierten Sicherung der durch zivile und militärische Mittel gestützten Operationsfähigkeit der EU wird auch schrittweise eine gemeinsame ‚Verteidigungspolitik‘ konstituiert, die zu einer gemeinsamen ‚Verteidigung‘ führen kann, sofern der Europäische Rat als für die GASP maßgebliches Organ dies beschließen sollte.¹⁵ Die EU ist damit auf dem Weg zu einer Militärmacht – wenn auch einer, die nicht losgelöst von der NATO gesehen werden kann. Mit dem Lissabon-Vertrag wurde die ehemalige Säulenkonstruktion – zumindest formal – aufgelöst und so die Zusammenarbeit in Sachen Polizei/Zoll/Strafrecht ebenso wie zuvor der Bereich Migration/Asyl/Grenzen nunmehr ganz in das Unionsrecht integriert.¹⁶

II. Explikation an Einzelfeldern

Wie die skizzenhafte historische Rekonstruktion der Etablierung der EU als sicherheitspolitischem Akteur zeigt, generiert die EU hoheitliche Gestaltungsmacht im Bereich Sicherheit und wird so – über die Vorstellung von einer „friedensförderlichen supranationalen Kooperationsordnung“¹⁷ hinaus – zunehmend zu einem staatsähnlichen Gebilde. Was das bedeutet, soll hier an zwei zentralen Bereichen der innen- und justizpolitischen Kooperation demonstriert werden.

1. Europäisches Grenzregime und Frontex

Die Funktion von Grenzen im Nationalstaat besteht nicht nur darin, den Staat zu umgrenzen und damit zu zeigen, wo seine Souveränität räumlich anfängt und aufhört. Die Grenze ist der Ort, an dem die Zugangsberechtigung zum Staatsgebiet selbst und damit auch zu den Rechten und Leistungen, die der Staat gewährt, immer und ohne weitere Erklärung kontrolliert und sanktioniert werden kann.¹⁸ Die neue Grenzordnung der EU scheint dem nationalstaatlichen Muster nur noch bedingt zu entsprechen, da sie die Grenzen samt Kontrollen einerseits aufhebt, andererseits im von den Mitgliedstaaten zu bestimmenden Ausnahmefall – sprich: anlässlich von Demonstrationen, Gipfeltreffen oder größeren Fußballspielen – auf der Basis der Art. 23 ff. des Schengener Grenzkodex¹⁹ regelmäßig ihre Wiedereinführung erlaubt. Gleichzeitig ist das Hinterland zu einem Raum mutiert, in dem ähnlich wie an Grenzen ohne eigentliche Begründung jedermann einer Identitätsfeststellung unterworfen werden kann. Selbst die Europäische Kommission zeigte sich jüngst besorgt über Berichte von systematischen Kontrollen im Schengen-Bereich.²⁰ Die Unterzeichnerstaaten des Prümer Vertrags von 2005 haben ihren Polizeien gegenseitig das Recht eingeräumt, auch mit exekutiven Befugnissen auf der anderen Seite der Grenze zu intervenieren.²¹ Die

14 Mayer/Tohidipur, Politik und Recht der internationalisierten Sicherheit, in: Fischer-Lescano/Mayer (Hrsg.), Recht und Politik globaler Sicherheit, 2011 (i.E.).

15 Haratsch u.a., Europarecht, 7. Aufl. 2010, 647 f.

16 Chalmers et al., European Union Law, 2. Aufl. 2010, 660 f.

17 BVerfGE 123, 267, Rn. 227.

18 Guild, Security and Migration in the 21st Century, 2009, 188 ff.

19 Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.3.2006, ABl. L 105/1.

20 Pressemeldung v. 13.10.2010, <http://relevant.at/politik/europa/48519/eu-besorgt-ueber-grenzkontrollen-schengen-raum.story> [Zugriff: 10.1.2011].

21 Kietz/Maurer, Folgen der Prümer Vertragsavantgarde, Diskussionspapier der FG1, SWP 2007, 2 ff.

Kehrseite sind die Außengrenzen, deren Wirkungsbereich allerdings weit über die Grenzlinie hinausgeht. Ein weitverzweigtes Vertragssystem und eine enge Kooperation mit osteuropäischen und afrikanischen Staaten sowie die gleichzeitige institutionelle Aufrüstung (Frontex, Europol) zielen darauf, die Entscheidung über migrationsrelevante Sachverhalte weit vor die eigentliche Grenze in Puffer- und Herkunftsstaaten zu verlagern.²² Dennoch offenbaren sich die EU-Außengrenzen selbst als Demarkationslinien des Ausnahmezustandes, da sie im Kontext irregulärer Migration allzu oft die Differenz von Leben und Tod markieren.²³ Praktisch entscheidet in vielen Fällen nicht das Recht, sondern die faktische Macht von EU-Grenzschutzbehörden oder gar der Sicherheitsorgane von Drittstaaten über das Schicksal von Flüchtlingen und Immigranten. Mit der Überführung der Schengen-Kooperation in den Rahmen der EU sind die Grenz- und die damit verkoppelte verpolizeilichte Ausländerpolitik zu identitätsstiftenden Elementen des europäischen Staatsgebildes avanciert.²⁴ Über ein Grenzschutzkorps verfügt die EU zwar (noch) nicht.²⁵ Allerdings wurde, basierend auf der Idee eines integrierten Grenzschutzes, die Agentur Frontex installiert,²⁶ die den technischen Ausbau der Kontrolle und Überwachung vorantreibt.²⁷ Die Aufgabe von Frontex besteht zwar gemäß der zugrundeliegenden Verordnung zunächst hauptsächlich in der Koordination der Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten – eine Konstruktion, die aber fast notwendigerweise zu einer Verwischung von Verantwortlichkeiten führen musste. In der Realität ist die Agentur zu einem Steuerungsorgan geworden. Die von Frontex ‚koordinierten‘ gemeinsamen Operationen im Mittelmeer und im Südatlantik haben sich verstetigt. Ende Oktober 2010 wurden auch erstmals die von Frontex koordinierten schnellen Eingreifteams (RABiTs) entsandt, die an der griechisch-türkischen Landesgrenze helfen sollen, die irreguläre Migration einzudämmen.²⁸ Der Aufbau eines Grenzüberwachungssystems (Eurosur), das Frontex zu einer Einsatzzentrale machen wird, soll bis 2013 abgeschlossen sein.²⁹ Darüber hinaus betreibt Frontex mehr und mehr eine eigene Außenpolitik: Die Agentur trifft Vereinbarungen mit Drittstaaten,³⁰ errichtet eigene Auslandsbüros³¹ und verstärkt so die Vorverlagerung der Grenzüberwachung in Puffer- und Herkunftsstaaten, die sich vielfach als eine tatsächliche Ver-Lager-ung darstellt.³² Eine ausdrückliche Orientierung der Arbeitsprogramme der Agentur an Begriffen wie „Interoperability“, „Performance“, „Projects“, „Products“ und „Services“ geht einher mit einer nunmehr langfristigen Zielplanung³³ – ein wahres *Grenzmanagement* entsteht und wird

22 Nsoh, Exterritoriale Lager, CILIP 89 (1/2008), 26 ff.; Mattes, Illegale Migration, GIGA-Focus 9/2006; Klepp, On the High Seas, things are a little bit delicate ..., in: Hess/Kasperek (Hrsg.), Grenzregime, 2010, 201 ff.

23 Engel, Europa als Versprechen, 2010, 97.

24 Guild (Fn. 18), 180 ff.

25 Busch/Kaleck, Europas Polizei – Gefahr für Grundrechte und Demokratie, 2003, 3, http://www.aeud.org/file/Busch_Kaleck-EDA-Europas_Polizei-1.pdf [Zugriff: 10.1.2011].

26 Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates v. 26.10.2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABL. L 349/1.

27 Fischer-Lescano/Tohidipur, Europäisches Grenzkontrollregime, ZaöRV 2007, 1219 (1224 ff.).

28 Vgl. zum ersten Einsatz der RABiTs http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases/, zur Verlängerung des Einsatzmandats bis März 2011 http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art85.html [Zugriff: 10.1.2011].

29 Europäische Kommission, Report on Progress made in developing the European Border Surveillance System (Eurosur) v. 24.9.2009, Sec (2009) 1265 final.

30 Kasperek, Laboratorium, Think Tank, Doing Border, in: Hess/Kasperek (Fn. 22), 111 (117 f.).

31 Frontex spricht selbst von „external relations“, http://www.frontex.europa.eu/external_relations/ [Zugriff: 10.1.2011].

32 Cuttitta, Das europäische Grenzregime, in: Hess/Kasperek (Fn. 22), 23 (32 f.).

33 Arbeitsprogramm 2009, 6 ff., http://www.frontex.europa.eu/work_programme [Zugriff: 10.1.2011].

sich in dieser Form nur von ineffizienten Handlungsoptionen in die Schranken weisen lassen.³⁴

2. Datenmacht EU

Auch beim Aufbau von gemeinsamen Datenbanken der EU spielte die Migrationsabwehr und die Grenzkontrolle von Anfang an eine bedeutende Rolle.³⁵ Das Schengener Informationssystem, ein Personen- und Sachfahndungssystem, das 1995 mit zunächst sieben angeschlossenen Staaten in Betrieb genommen wurde, zeigt das deutlich. Es folgten das Zollinformationssystem, das sowohl der Durchsetzung der EU-Zoll- und -Agrarregelungen als auch der Bekämpfung von Verstößen gegen nationale Ein- und Ausfuhrdelikte (BtM, illegaler Waffenhandel, etc.) dient; die Datensysteme von Europol, wie etwa das Europol-Informationssystem, das schrittweise seit 2004 in Betrieb genommen wurde, und EURODAC, die Datenbank für Fingerabdrücke von Asylsuchenden und ‚illegal‘ Eingereisten. Das Haager Programm³⁶ proklamierte für die künftige Politik der EU im Bereich ‚Information‘ den „Grundsatz der Verfügbarkeit“.³⁷ Statt weitere zentrale Datenbanken aufzubauen, sollten sich die Union und die Mitgliedstaaten darauf konzentrieren, die bei den nationalen Polizeien jeweils vorrätigen Informationen den Polizeien der anderen Mitgliedstaaten verfügbar zu machen – ein dezentrales, aber integriertes Abrufsystem, möglichst in automatisierter Form. Die gegenseitige Abrufbarkeit würde praktisch den Aufbau eines grenzenlosen Binnenmarktes für Polizeidaten bedeuten – grenzenlos auch in dem Sinne, dass Datenschutzwägungen keine Begrenzungen mehr für die Weitergabe von Informationen darstellen würden. Die Daten der nationalen Polizeiregister wären damit faktisch europäisiert. Folgenreich war in diesem Kontext der im Mai 2005 von zunächst sieben Mitgliedstaaten unterzeichnete Prümmer Vertrag, der – neben diversen anderen Regelungen zur grenzüberschreitenden Kooperation – für drei Datenkategorien eine automatische Abrufmöglichkeit vorsah: für DNA-Profile (Art. 3), für Fingerabdruckdaten (Art. 9) sowie für KFZ-Register (Art. 12). Bereits ein Jahr später wurden die Regelungen durch einen Beschluss des Rates in EU-Recht überführt. 2006 verabschiedete der Rat ferner die „Schwedische Initiative“,³⁸ die zwar nicht die automatische Abrufbarkeit von Daten fordert, wohl aber die Weitergabe von Informationen auf Ersuchen an feste, kurze Fristen bindet und Möglichkeiten der Verweigerung auf ein Minimum reduziert. Schon auf dem Gipfel von Thessaloniki 2003 hatte der Europäische Rat die künftige Biometrie-Strategie der EU beschlossen. Diese implizierte unter anderem den Aufbau des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)³⁹ und korrespondierend dazu des Visa-Informationssystems VIS. Beide Datenbanken demonstrieren erneut den Zusammenhang von Migrationsabwehr und polizeilichen Me-

34 Tohidipur, Das Agenturwesen der EU, in: IMI (Hrsg.), Frontex – Widersprüche im Europäischen Grenzraum, 2009, 14 (17).

35 Fischer-Lescano/Tohidipur (Fn. 27), 1224 ff.

36 Siehe Fn. 8.

37 Siehe Fn. 8, 21.

38 Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. 2006 L 386/89 v. 29.12.2006.

39 Beschluss 2007/533/JI des Rates v. 12.6.2007, ABl. L 205/63 v. 7.8.2007. Vgl. Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 des Rates v. 6.12.2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), ABl. L 328 v. 13.12.2001, 4 ff. und Entscheidung der Kommission 2008/333/EG v. 4.3.2008 zur Annahme des SIRENE-Handbuchs und anderer Durchführungsbestimmungen für das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), ABl. L 123 v. 8.5.2008 sowie die Verordnung (EG) Nr. 189/2008 des Rates v. 18.2.2008 über die Prüfung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II).

thoden. Während das SIS II als Fahndungssystem den für die Visavergabe zuständigen Konsulaten sowie den Asyl- und Ausländerbehörden zugänglich sein soll, erhalten die für die Kontrollen an den Grenzen und im Inland zuständigen Polizeien (sowie Staatsschutz- und Geheimdienste und Europol) Zugriff auf das VIS, in dem die Daten aller Personen, die einen Visumantrag für die EU stellen, enthalten sein werden, inkl. Visumgeschichte und biometrischer Daten, was einen Antrag unter anderen Personalien verhindern soll. Im Rahmen des ‚E-Border-Konzepts‘ sind weitere Informationssysteme in Planung: Erstens ein Ein- und Ausreisekontrollsystem für alle Drittstaatsangehörigen, ferner ein System zur Überprüfung und freiwilligen Registrierung visumpflichtiger Personen, die häufiger in die EU kommen, drittens für nicht-visumpflichtige Drittstaatsangehörige ein Reiseerlaubnissystem und für EU-BürgerInnen schließlich eine automatisierte Grenzkontrolle. Der Betrieb von SIS, VIS und Eurodac (sowie vermutlich auch der neu aufzubauenden biometrischen Datenbanken) soll künftig einer neu zu schaffenden Agentur überantwortet werden. Dass das SIS II wegen technischer Schwierigkeiten und Fehlplanungen voraussichtlich erst 2013 in Betrieb gehen kann,⁴⁰ hindert die EU nicht daran, den Aufbau weiterer Informationssysteme voranzutreiben, die allerdings weiterhin durch die Vielzahl sektorspezifischer Regelungen nicht in einen kohärenten Rechtsrahmen eingebettet sind und vor allem nicht von einem kohärenten Datenschutzrechtsrahmen flankiert werden.⁴¹ Gearbeitet wird an einer Vernetzung der Strafregister (European Criminal Record Information System – ECRIS), einem EU-weiten Kriminalaktennachweis (European Police Record Information System – EPRIS), einem Informationsaustausch über „violent troublemakers“ (Demonstranten, Sportfans), der vermutlich als weitere Datenkategorie ins SIS II eingefügt werden soll, sowie einem System zur Erfassung von „Passenger Name Records“ im Flugverkehr, das dem US-amerikanischen in nichts nachstehen wird.⁴²

III. Die grundrechtlichen und demokratischen Versprechungen im Kontext von Grenzregime und Datenmacht EU

Im jüngsten Entwurf einer Strategie der inneren Sicherheit der EU, die ein europäisches Sicherheitsmodell als Zielvorstellung formuliert, kann man lesen: „Europa garantiert die Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Solidarität“.⁴³ Das Stockholmer Programm formuliert vorsichtiger, dass der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sich zu einem „gemeinsamen Raum des Grundrechtsschutzes“ entwickeln soll.⁴⁴ Ihre vertragliche Grundlage finden die Grund- und Menschenrechte in der Garantie grundlegender Werte der EU in Art. 2 EUV, der die „Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“, postuliert. Das Zusammenspiel der Rechtsgarantien des EUV, der EMRK sowie der Grundrechtecharta und die Einbindung der EU in die Strukturen der Menschenrechtsgarantien auf völkerrechtlicher Ebene lässt mithin das Aufkommen einer ‚Dekade der Grundrechte‘ vermuten. Ob die explizit menschenrechtlichen Verbürgungen auch in

40 Trimborn, Polizeidatenbank SIS II, Der Spiegel v. 4.6.2010, <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,698600,00.html> [Zugriff: 10.1.2011].

41 Hanschmann, Das Verschwinden des Grundrechts auf Datenschutz gegen hoheitliche Maßnahmen in der Pluralität von Rechtsregimen, in: Matz-Lück/Hong (Hrsg.), Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem, 2011 (i.E.).

42 Nickel, Data Mining and Renegade Aircrafts, Emory International Law Review, 2011 (i.E.).

43 Rat der EU, Vermerk des Vorsitzes, 5842/2/2010 REV 2 v. 23.2.2010, 1.

44 Punkt 1.1 des Stockholmer Programms, Rat der EU, 17024/2009 v. 2.12.2009, 4.

ausreichendem Maße den Bereich des Grenzregimes und die hierbei betroffenen Drittstaatsangehörigen umfassen, ist fraglich. Mit dem Lissabon-Vertrag scheint darüber hinaus im Sicherheitsbereich der EU das sonnige Zeitalter der parlamentarischen Demokratie angebrochen zu sein. Die Demokratie wird mit dem Lissabon-Vertrag in den Stand eines grundlegenden Wertes der EU erhoben (Art. 2 EUV). Von Ausnahmen abgesehen, gilt in der weitgehend unionalisierten Innen- und Justizpolitik nun das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV): Die Gesetzgebungsvorschläge kommen von der Kommission und gehen dann auch im Bereich Polizei/Zoll/Strafrecht nicht mehr nur an den Rat, sondern auch an das Parlament. Die beiden ‚legislativen‘ Institutionen müssen sich einigen. Können sie das nicht, dann ist der Vorschlag *gestorben*. Die Dominanz der Exekutive scheint damit gebrochen zu sein. Doch was ist von diesen Versprechungen zu halten?

1. Rechtsstaatlichkeit und Justiziabilität

Die Festschreibung der Rechtsstaatlichkeit als Wert in Art. 2 EUV generiert Ansprüche an die Ausgestaltung von Rechtsgarantien und die Verfahren ihrer Durchsetzung. Ernüchternd bleibt das Bild für den Bereich der GASP, wo die Jurisdiktion des Gerichtshofs der EU (EuGH) in Art. 24 Abs. 1 UA 2 EUV im Grundsatz ausdrücklich ausgeschlossen wird.⁴⁵ Ein anderes Bild offenbart sich im Bereich der für das Grenzregime und den Datenschutz relevanten Inneren Sicherheit, wo keine derartigen Justiziabilitätsbeschränkungen mehr bestehen. Der Gerichtshof hat nunmehr auch eine Vorabentscheidungskompetenz für die Bereiche des Titels V.⁴⁶ Mithin ergibt sich aus Art. 23a der Satzung des Gerichtshofs, dass ein beschleunigtes Verfahren/Eilverfahren für Vorabentscheidungsersuchen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eingeführt werden kann.⁴⁷ Das Vorabentscheidungsverfahren wurde überdies verbessert, als jetzt im Bereich von Visa, Asyl und Einwanderung nicht mehr nur noch das letztinstanzliche Gericht zur Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft berechtigt und verpflichtet ist, sondern auch vorgelagerte Instanzgerichte, wodurch in sämtlichen mitgliedstaatlichen Verfahren Fragen mit europarechtlichem Bezug vor einem Gericht der EU – dem EuG oder dem EuGH – geklärt werden können. So erhält auch die verfahrenstechnisch frühzeitige Bezugnahme auf Prinzipien aus dem EUV, dem AEUV oder der Grundrechtecharta durch Verfahrensbeteiligte verstärkte Relevanz und erhöht so die Bedeutung menschenrechtlicher Garantien des Europarechts in den Mitgliedstaaten. Dies betrifft die von Maßnahmen der Grenzschutzbehörden Betroffenen in besonderer Weise, denn sie werden zunächst auf den innerstaatlichen Rechtsweg verwiesen.⁴⁸ Auch darüber hinaus hat sich die Chance auf Rechtsdurchsetzung aus verfahrensrechtlicher Sicht durch den Vertrag von Lissabon verbessert. Nach Art. 263 Abs. 1 Satz 2 AEUV überwacht der Gerichtshof nunmehr auch die „Rechtmäßigkeit der Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“. So sind beispielsweise auch Akte von Agen-

45 Ausnahmen bilden lediglich die Einhaltung der Kompetenzabgrenzung des Art. 40 EUV sowie die Überwachung bestimmter Beschlüsse nach Art. 275 Abs. 2 AEUV.

46 Hoffmann, Verbesserungen im Rechtsschutz aufgrund des Lissabonner Vertrages?, Asylmagazin 1-2/2010, 4.

47 Dörr, Das beschleunigte Vorabentscheidungsverfahren im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, EuGRZ 2008, 349 ff.

48 Tohidipur, FRONTEX – Wächter der Festung Europas, Juridicum 2/2009, 89 (91 f.).

turen wie Frontex oder Europol im Wege der Nichtigkeitsklage angreifbar.⁴⁹ Doch gerade im Fall der Agentur Frontex und dem gesamten Grenzsicherheitsregime offenbaren sich Defizite bei der exakten Bestimmung darüber, wer denn bei den von der Agentur organisierten und koordinierten gemeinsamen Operationen handelt: die Agentur oder die Grenzpolizei des jeweiligen Mitgliedstaates, in dessen Gewässern oder auf dessen Territorium die Operation stattfindet? Daran knüpft sich auch die Frage der Geltung des jeweiligen Rechts. Dies kann variieren vom Recht des Einsatzstaates über das Recht der EU mit ihrer Grundrechtecharta, die nicht nur Bürger-, sondern auch Menschenrechte garantiert, bis hin zum Völkerrecht mit seinen menschenrechtlichen Verbürgungen. Die Staaten berufen sich häufig darauf, dass sie nur auf ihrem Territorium die jeweiligen völkerrechtlichen Garantien der Flüchtlingsrechte einzuhalten haben. Das würde bedeuten, dass die Beamten jenseits der Hoheitsgrenzen keinem Flüchtlingsrecht mehr unterworfen wären und das Zurückweisungsverbot keine Wirkung mehr hätte. Ein leider oft praktizierter und rechtlich unhaltbarer Zustand.⁵⁰ Die völkervertragsrechtliche Garantie bindet den Hoheitsträger und die handelnden Beamten in ihrer Funktion als staatliche Hoheitsträger. Das Territorium hat hierfür keine Relevanz. Als Konsequenz dieses Ineinandergreifens haben auch die europäischen Grenzschützer die völkerrechtlichen Bestimmungen zum Menschenrechts- und Flüchtlingschutz einzuhalten.⁵¹ Der jüngste Versuch, dem gerecht zu werden, ist die Formulierung von konkreten Leitlinien für die bei Frontex-Missionen handelnden Beamten.⁵² Eine entscheidende Änderung der bisherigen Rechtslage scheint nicht erreicht. Die Leitlinien sind zwar konkret in ihren Anweisungen, sie beinhalten aber zugleich nur allgemeine Verweise auf die Relevanz der Bestimmungen der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts. Vielmehr sollen die Mitgliedstaaten nur „sicherstellen“, dass ihre Beamten im Hinblick auf die einschlägigen Bestimmungen der Menschen- und Flüchtlingsrechte „geschult“ werden. Klärende Rechtsprechung hierzu, die insbesondere die steuernde Rolle von Frontex gegenüber den Einsatzkräften der Mitgliedstaaten verifiziert, steht noch aus. Viel dramatischer noch bleibt allerdings das grundsätzliche Problem, welcher Betroffene überhaupt in die Lage kommt, eine Klage zu erheben. Nicht weniger problematisch offenbart sich die Ausgestaltung des Datenschutzes im Kontext der Datenmacht EU. Ähnlich vielgestaltig wie im Bereich des Grenzregimes sind die grundlegenden primärrechtlichen Schutzgarantien auf Art. 8 GrCH und Art. 16 AEUV sowie die ergänzende Garantie aus Art. 8 EMRK gestützt, die über Art. 6 EUV ebenso rechtliche Relevanz besitzt wie die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Hinzu tritt eine Vielzahl sekundärrechtlicher Bestimmungen.⁵³ Die bereits skizzierte Dekade der Grundrechte erscheint hier konkretisiert als „new era for data protection“.⁵⁴ Doch auch im Bereich Datenschutz täuschen die Vielzahl der Rechtsgarantien und Rechtsakte über die tatsächliche Erosion des Datenschutzrechts hinweg, die nicht zuletzt durch die Pluralität von Rechtsregimen zu verzeichnen ist.⁵⁵ Die institutionelle Konstruktion erweist sich im Kontext der technischen Einrichtungen und

49 Schröder, Neuerungen im Rechtsschutz der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon, DÖV 2009, 61 (63 f.).

50 Fischer-Lescano et al., Border Controls at Sea, International Journal of Refugee Law 2/2009, 256 ff.

51 Richtlinie 2004/83/EG des Rates, ABl. L 304/12. UNHCR, Asylum in the European Union, Nov. 2007, <http://www.unhcr.org/47302b6c2.html> [Zugriff: 1.1.2011].

52 KOM (2009) 658 endg. v. 27.11.2009.

53 Siehe Bernsdorff, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2010, Art. 8 Rn. 2 ff.

54 Hijmanns, Recent developments in data protection at European Union level, ERA Forum 11 (2010), 219 ff. (220).

55 Eingehend hierzu Hanschmann (Fn. 41).

angesichts der grenzenlosen Vernetzung als nahezu unüberschaubar. Zu viele Institutionen und Agenturen arbeiten an und mit einer Vielzahl von zentralen und dezentral-integrierten Datensammlungen. Symptomatisch ist auch hier die Grenzschutzagentur Frontex, deren Auftrag ausdrücklich die informationelle Vernetzung mit der Kommission und den Mitgliedstaaten, mit Europol und internationalen Organisationen und mit Drittstaaten im Rahmen zuvor geschlossener Arbeitsabkommen umfasst (Art. 11 ff. Frontex-VO). Betroffene sind zunächst auf den innerstaatlichen Rechtsschutz angewiesen, der jedoch die bereits erfolgte weitere Verwertung auf europäischer oder gar internationaler Ebene nicht sanktionieren kann. Die Nachvollziehbarkeit von Datenweitergaben wird aber gerade zusätzlich durch die Vernetzung mit Institutionen außerhalb der EU erschwert, so z.B. durch Weitergabe der Fluggastdaten an US-Behörden,⁵⁶ die dann letztlich nach eigenem Ermessen über die Verwendung entscheiden. Rechtsschutz auf internationaler Ebene ist kaum durchführbar, da die UN kein entsprechendes Regulativ besitzt und der EGMR auf die Gleichwertigkeit des Schutzes vor dem EuGH verweisen wird.⁵⁷ Das dort garantierte Rechtsschutzniveau erweist sich aber als überaus brüchig. Trotz der Erweiterung der Klagemöglichkeiten vor dem EuGH sind dem effektiven Rechtsschutz dadurch Grenzen gesetzt, dass die datenschutzrechtlichen Bestimmungen unzureichend sind⁵⁸ und vor allem der richtige Klagegegner oft nicht einfach zu ermitteln ist. Überschaubar müssten die Informationssysteme sein, um daran anknüpfend Verantwortlichkeiten zuordnen zu können. Denn nur wenn die Erhebung, der Speicherort, die Weitergabe und die Nutzung für den Betroffenen transparent sind, können rechtliche Konsequenzen greifen. Die Ferne zu solcher Transparenz zeigt sich nicht erst am Ausbau der Datensysteme und der Formen des Datenaustauschs,⁵⁹ dessen zum Teil chaotischer Verlauf auch durch die Debatten um ein kohärentes ‚Informationsmanagement‘ nicht berechenbarer wird und in dem Datenschutzfragen allenfalls als Legitimität schaffendes Beiwerk eine Rolle spielen, sondern bereits an den bestehenden Informationssystemen beispielsweise von Europol. Mit dem Europol-Beschluss von 2009⁶⁰ wurde nicht ansatzweise der Versuch gemacht, die rechtlichen Voraussetzungen für die Weitergabe von Daten durch die Mitgliedstaaten an Europol und für die Eingabe in die Sammlungen des nunmehr zur Agentur mutierten Amtes einzuengen. Die Regelungen in den Art. 12 ff. des Beschlusses schließen keine denkbare Personengruppe aus. Praktisch bedeutet das, dass die Speicherung – im Europol-Informationssystem und mehr noch in den Arbeitsdateien – im Wesentlichen von polizeilichen Opportunitätserwägungen abhängt. Zwar reproduzieren die Regelungen in Bezug auf das Haager Amt damit eine Situation, die bereits aus den Mitgliedstaaten bekannt ist – siehe die neue Rechtsverordnung des Bundesinnenministers für die Dateien des BKA.⁶¹ Angesichts der Tatsache jedoch, dass hier Daten in einem um ein Vielfaches größeren Raum frei flottieren und die Weitergabe im Zuge der

- 56 Papakonstantinou/de Hert, The PNR Agreement and Transatlantic Anti-Terrorism Cooperation, CMLR 46 (2009), 885 ff.
- 57 EGMR, Bosphorus gegen Irland, Urt. v. 30.6.2005, No. 45036/98, § 143, § 156.
- 58 Westphal, Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 30.5.2006 – verb. Rs. C-317/04 und C-318/04, EuZW 2006, 406 ff.; Papakonstantinou/de Hert (Fn. 56), 891, 908; Simitis, Übermittlung der Daten von Fluggpassagieren in die USA, NJW 2006, 2011 (2013).
- 59 So kann nach Art. 22 Europol-Beschluss allein Europol für die Erfüllung seiner Aufgaben mit den unterschiedlichsten Institutionen kooperieren, wie insb. mit Eurojust, dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), der Europäischen Polizeiakademie (EPA), der Europäischen Zentralbank (EZB), der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) und Frontex.
- 60 Beschluss des Rates 2009/371/JI v. 6.4.2009 zur Einrichtung des Europäischen Polizeiamtes (Europol), ABl. L 121/37 v. 15.5.2009.
- 61 BR-Drs. 329/10 v. 28.5.2010.

Umsetzung der oben zitierten „schwedischen Initiative“ in stärkerem Maße automatisiert werden soll, wird auch das Problem der Unbegrenztheit der rechtlichen Normen potenziert. Der Datenschutz in der EU ist damit an dem Punkt, der 1983 der Ausgangspunkt des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts gewesen ist:⁶² dem Problem nämlich, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht wissen, was die Exekutive – in diesem Fall: die verschiedensten Polizei- und Sicherheitsbehörden in der EU – über sie wissen (können).

2. *Parlamentarische Demokratie*

Der Anspruch der ‚repräsentativen Demokratie‘, den der Lissabon-Vertrag vor sich her trägt, würde voraussetzen, dass politische Entscheidungen dort, wo sie getroffen werden, einer parlamentarischen Mitentscheidung und Kontrolle unterworfen werden. Der (zunehmenden) Verlagerung der Politik der inneren wie der äußeren Sicherheit auf die EU-Ebene müsste also auch eine entsprechende Stärkung des gestaltenden Potentials des EP entsprechen. Bleibt man einen Moment lang auf dieser formalen Ebene, so fällt zunächst auf, dass die GASP und die ESVP auch nach dem Lissabon-Vertrag nicht in die Kompetenzen des EP fallen. Hier gelten nach wie vor Verfahren der intergouvernementalen Zusammenarbeit. Mit dem in Art. 24 EUV vorgesehenen Ausschluss von Gesetzgebungsakten wird auch die Beteiligung des Europäischen Parlaments ausgeschaltet. In der militarisierten Außenpolitik haben der Rat und der Europäische Rat, mit anderen Worten: die Exekutiven der Mitgliedstaaten, das Sagen. Sie sind allenfalls gebunden an die Kompetenzen der nationalen Parlamente. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag segnet dies mit dem Hinweis auf die deutsche Wehrverfassung ab, die den Einsatz deutscher Soldaten an einen entsprechenden Beschluss des Bundestages knüpft.⁶³ Die Bundeswehr sei ein „Parlamentsheer“. Ihre Beteiligung an militärischen Einsätzen der EU sei „niemals rechtlich, sondern allenfalls politisch geschuldet“. Diese Argumentation ist doppelt problematisch, weil sie erstens die parlamentarische Kraft des Bundestages maßlos überschätzt. Faktisch hat dieser die diversen Auslandseinsätze der letzten Jahre nur durchgewunken. Zweitens kümmert sich das Bundesverfassungsgericht nicht um all jene politischen Entscheidungen, die unterhalb der Ebene eines jeweils konkreten Truppeneinsatzes stehen, also um all das, was jenseits formeller Kompetenzübertragung auf die EU als EU-Militärpolitik Gestalt angenommen hat: von der Festlegung von ‚Fähigkeiten‘ und der Planung der diversen Formen von Auslandseinsätzen (wozu nebenbei auch jener von Polizeibeamten gehört) bis hin beispielsweise zur Tätigkeit der Europäischen Verteidigungsagentur, mit deren Aufbau der militärisch-industrielle Komplex⁶⁴ in der EU verankert wurde. Praktisch bleibt dieser militärpolitische Unterbau des konkreten Einsatzes von Streitkräften in den Händen einer europäisierten Exekutive, die dabei nicht einmal formell der Kontrolle des EP oder der nationalen Parlamente unterworfen ist.

Aber auch im Bereich der Innen- und Justizpolitik sind die Möglichkeiten des EP begrenzt. Das betrifft nicht nur die Zusammenarbeit der jeweiligen Organe der Mitgliedstaaten, sondern auch die Agenturen, die die Mitgliedstaaten zumeist auf administrativer Ebene einbinden, in ihren Entscheidungsmodi aber keiner parlamentarischen Rückbindung bedürfen. So handeln die Agenturen Europol

62 BVerfGE 65, 1, 42 f.

63 BVerfG 1 BvE 2/08 v. 30.6.2009, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html (Zugriff 10.1.2011).

64 Vgl. zur Begrifflichkeit CILIP 94 (3/2009), Schwerpunkt „Der sicherheitsindustrielle Komplex“.

und Frontex im Bereich der inneren Sicherheit (sowie die Europäische Verteidigungsagentur im Bereich auswärtigen Handelns) zunächst ‚nur‘ als Vollzugsorgane ‚unionaler‘ Politik, können dabei allerdings auf einen erheblichen eigenen Handlungsspielraum zurückgreifen. Dem stehen nur eingeschränkte Informationsrechte des EP entgegen, die neben den ohnehin zu veröffentlichenden Arbeitsprogrammen und Tätigkeitsberichten lediglich eine punktuelle Berichterstattung umfassen.⁶⁵ Und entgegen der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Auskunftspflicht der Bundesregierung⁶⁶ wurden etwa parlamentarische Anfragen zu Frontex nur unzureichend beantwortet.⁶⁷ Gleiches passiert bei Anfragen über die Zahl der in den Europol-Dateien gespeicherten Personen. Hier erhielt der Bundestag zum ersten und zum letzten Mal genauere Angaben im Jahre 2003.⁶⁸ Andererseits sind die Jahresberichte der Agenturen, die dem EP vorgelegt werden, in erster Linie harmlose Ansammlungen von Meldungen über angebliche Erfolge und Fortschritte, in denen die ‚harten‘ Informationen wie die berühmten Nadeln im Heuhaufen gesucht werden müssen.⁶⁹ Selbst in der Gesetzgebung im Bereich Inneres und Justiz sind erhebliche Zweifel an der vom Lissabon-Vertrag verheißenen Demokratisierung angebracht. Dem EP sind erstens ganz formelle Grenzen gesetzt: Es kann nicht selbst Gesetzesinitiativen ergreifen und bleibt abhängig davon, dass die Kommission eine Vorlage einbringt. Die Kommission orientiert sich in ihrer Arbeit zwangsläufig an den vom Europäischen Rat politisch vorgegebenen und vom Rat ausformulierten Fünfjahresprogrammen, die sie systematisch abarbeitet. Das EP könnte – selbst wenn es das wollte – nicht einfach das Steuer herumreißen und der EU-Innen und Justizpolitik ein neues Gesicht geben. Zweitens bestand ein wesentlicher Grund für die Erweiterung des Mitentscheidungsverfahrens auf die Fragen der Polizei-, Zoll- und Strafrechtspolitik nicht in einer Demokratisierungsabsicht. Vielmehr ging es bereits in der Debatte um den schließlich gescheiterten Verfassungsvertrag in erster Linie darum, die Geschwindigkeit der Gesetzgebung mit 27 Mitgliedstaaten beizubehalten. Die Einbeziehung des Parlaments bildete hier nichts anderes als das schmückende Beiwerk beim Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rat. Bei der Umsetzung des Haager Programms konnten auch wesentlich schnellere „Fortschritte“ als bei den polizeilichen Fragen in der dritten Säule verzeichnet werden.⁷⁰ In zentralen Fragen, bei denen das Parlament schon vor Lissabon hätte mitbestimmen können, ließ es sich auf einen geheimen ‚Trialog‘ des zuständigen Ausschusses mit der Kommission und dem Rat ein, um alle strittigen Fragen bereits im Voraus auszukungeln und eine weitere Lesung zu vermeiden, wie im Falle des SIS II und ebenso der Vorratsdatenspeicherung, wo das EP die Veränderungen in der Richtlinie über den Datenschutz im Telekommunikationsbereich problemlos hätte verhindern können, seinen Widerstand jedoch aufgab. Die zweite Verordnung zu Frontex (Rabit-VO)⁷¹ zeigt, dass das EP sogar auf eine Erweiterung relevanter Einflussmöglichkeiten (in diesem Fall gegenüber der

65 Vgl. Art. 20 und 25 der Frontex-VO.

66 BVerfG, 2 BvE 5/06 v. 1.7.2009, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090701_2bve000506.html. (Zugriff: 10.1.2011).

67 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (BT-Drs. 16/12931), zur Arbeit der Grenzschutzagentur FRONTEX, BT-Drs. 16/13117.

68 Hierzu instruktiv die erneute Anfrage der Fraktion DIE LINKE zu Europol und internationalem Datenaustausch, BT-Drs. 17/2948.

69 Vgl. die Annual Reports und Work Programmes, http://www.frontex.europa.eu/annual_report und http://www.frontex.europa.eu/work_programme.

70 Beispielhaft der Bericht der Kommission über die Umsetzung des Haager Programms im Jahre 2007, KOM (2008) 373 endg. v. 2.7.2008.

71 Verordnung (EG) Nr. 863/2007 v. 11.7.2007, ABl. L 199/30.

Agentur) verzichtete⁷² – eine Haltung, über die man sich lange Zeit über Fraktionsgrenzen hinweg einig war. Drittens hat das EP im Zuge der formal erweiterten Einbeziehung in Legislativprozesse eine massive Veränderung durchgemacht. Vielleicht war es gerade als einflussloser Debattierclub noch in der Lage, aus eigenem Antrieb kritische Berichte zu verfassen, die zwar unter machtpolitischen Gesichtspunkten folgenlos blieben, aber dennoch eine grundsätzlich andere Perspektive europäischer Politik beispielsweise in Asylfragen, aber auch im Kontext der polizeilichen Zusammenarbeit aufzeigten. Die Dokumente des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten in den späten 80er und frühen 90er Jahren erweisen sich als Belege dafür. 1987 plädierte der Ausschuss in seinem Bericht „zu den Fragen des Asylrechts“, verfasst von dem deutschen Sozialdemokraten Heinz Oskar Vetter, für ein umfassendes europaweites Grundrecht auf Asyl, das auch für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge gelten sollte. 1992 lieferte der Ausschuss einen Verriss zum Schengener Übereinkommen.⁷³ Die exekutiv gesteuerte politische Entwicklung ist darüber hinweggegangen. Mit der Entwicklung formaler Mitentscheidungsmechanismen zugunsten des EP und einer damit einhergehenden, Legitimation spendenden Kraft für europäische Rechtsakte ist auch das Interesse an der Einflussnahme auf das und im EP gestiegen. Die regierungsstützenden Parteien der Mitgliedstaaten können gezielt ihren Einfluss stärken, indem sie zuverlässige Parteisolddaten ins EP entsenden, die in wichtigen Angelegenheiten eher zur Beschleunigung, denn zur kontrollierenden Demokratisierung beitragen, wie das Beispiel Vorratsdatenspeicherung zeigte.⁷⁴ Oft noch im Schatten öffentlicher Aufmerksamkeit ist die Arbeit des Parlaments dabei auch Zielpunkt vieler Lobby-Gruppen mit mächtigen Interessen.⁷⁵ Die Kritik zielt dabei hier nicht auf eine Erlösung durch bloßen Parlamentspatriotismus, denn die als Wert der EU postulierte Demokratie verlangt ja gerade nicht nur eine formale Inklusion des EP in die institutionellen Strukturen der EU.⁷⁶ Vielmehr geht es um die Stärkung der partizipativen und damit effektiv gestaltenden und kontrollierenden Kraft des EP bei der Konstituierung des ‚Sicherheitsraumes EU‘. Dies hat sich das EP im Verhältnis zu Kommission und Rat noch längst nicht erkämpfen können. Die anfängliche Grundlegung primär exekutivischer Entscheidungsfindung in der institutionellen Struktur der EU bleibt auch weiter präsent.⁷⁷

IV. Fazit

Die skizzierte Bestandsaufnahme vermag deutliche Defizite bei der Ausgestaltung der EU als sicherheitspolitischem Akteur aufzuzeigen. Die eigentlich kompetenzuell noch letztverantwortlichen Mitgliedstaaten kreieren mit der Sicherheitspolitik auf der Ebene der EU einen starken, hoheitsrechtlich handelnden Akteur, dessen rechtsstaatliche und demokratische Strukturen mit den ständig

72 Tohidipur (Fn. 48), 91.

73 Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente (EP-SD): Bericht des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte zu den Fragen des Asylrechts, PE Dok. A 2-227/86 B v. 23.2.1987; EP-SD: Bericht des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten über das Inkrafttreten des Schengener Übereinkommens, Berichterstatter Lode van Outrive, PE 201.535/endg. v. 5.10.1992.

74 Typisch dafür das Zusammenspiel von Sozialdemokraten und Konservativen in der Frage der Vorratsdatenspeicherung, siehe Holzberger, Aktenberge bis zum Mond, CILIP 82 (3/2005), 59 ff.

75 Bzgl. Sicherheitsbereich Hayes, Neoconopticon, 2009; Töpfer, Unisys. Spinne im Netz informatisierter ‚Sicherheit‘, CILIP 94 (3/2009), 28 ff.

76 Fischer-Lescano, Europäische Rechtspolitik und soziale Demokratie, 2010, 6, <http://library.fes.de/pdf-files/ida/07082.pdf> [Zugriff: 10.1.2011].

77 Tohidipur, Europäische Gerichtsbarkeit im Institutionensystem der EU, 2008, 211 ff.

erweiterten Tätigkeitsfeldern nicht mitzuhalten vermögen. Die Hervorhebung von Rechtsstaat und Demokratie als Werte der EU und die Inkraftsetzung der Grundrechtecharta spiegeln sich nicht ausreichend in den Rechtsetzungsprozessen und Durchführungsmechanismen wider. Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert den Lissabon-Vertrag, weil dieser nach Einschätzung des Gerichts nur ein System „begrenzter Einzelfallentscheidungen“, nicht aber einen „europäischen Bundesstaat“ vorsehe.⁷⁸ Mit einer solchen Gegenüberstellung verkennt das Gericht die Bedeutung dessen, was sich in der EU-Sicherheitspolitik in den letzten beiden Jahrzehnten getan hat. Der Weg von Maastricht über Amsterdam nach Lissabon und womöglich darüber hinaus zeigt eine ständige Ausweitung materieller und funktionaler Zuständigkeiten der EU, mit denen die EU an die Grenzen der Belastbarkeit ihres institutionellen Gerüsts stoßen musste. Der politische Prozess innerhalb der EU zeichnete und zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten auf der europäischen Ebene ihre Wünsche und Vorstellungen sowie ihre sicherheitspolitischen Konzepte einbringen konnten und diese zu Hause als europäische faits accomplis präsentierten; anfangs als politische Notwendigkeiten, heute in wachsendem Maße als fertiges europäisches Recht, das allenfalls noch in nationale Gesetze umzusetzen ist. Auf der ‚operativen‘ Ebene wiederum besteht das Kennzeichen der europäischen ‚Sicherheitsarchitektur‘ darin, dass sie Verantwortlichkeiten verwischt, dass die Grenze zwischen den ‚zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten‘ und denen der EU-Agenturen nicht mehr klar zu ziehen sind – mit der Konsequenz, dass auch die rechtliche Gegenwehr massiv erschwert ist. Für jene, die eine menschenrechtlich und demokratisch orientierte Politik wollen, bedeutet das, dass sie bei ihrem Handeln die europäische Ebene im Blick haben müssen. Eine Opposition, die sich erst dann regt, wenn Rahmenbeschlüsse oder Richtlinien in den nationalen Rahmen zu überführen sind, kommt definitiv zu spät. Politische Initiativen, die Entwicklungen auf EU-Ebene beobachten, gibt es schon seit Jahren. Sie leisten wertvolle Arbeit der ‚Übersetzung‘ dessen, was auf europäischer Ebene geschieht.⁷⁹ Wie die von ihnen gelieferten Informationen und Analysen in eine breitere öffentliche Debatte münden können, die partizipative Kraft entfaltet, bleibt eine offene Frage.

78 BVerfGE 123, 267, Rn. 234, 334.

79 Um nur zwei zu nennen: Statewatch betreibt seit zwei Jahrzehnten ein „monitoring of the state and civil liberties in Europe“ (<http://www.statewatch.org/>). Migreurop analysiert insbesondere das Geschehen an den Außengrenzen der EU (<http://www.migreurop.org/>).