

Schriften zum Strafrecht

Band 270

Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells

Von

Julia Victoria Pörschke



Duncker & Humblot · Berlin

JULIA VICTORIA PÖRSCHKE

Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen
am Beispiel des Prümer Modells

Schriften zum Strafrecht

Band 270

Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells

Von

Julia Victoria Pörschke



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich V – Rechtswissenschaft – der Universität Trier
hat diese Arbeit im Jahre 2013 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0558-9126

ISBN 978-3-428-14351-1 (Print)

ISBN 978-3-428-54351-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84351-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2013/2014 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation unter dem Titel „Der Grundsatz der Verfügbarkeit am Beispiel des Prümer Modells“ angenommen. Dieser Satz, dessen Aufnahme aufgrund der Promotionsordnung zu erfolgen hat, vermag es nicht im Ansatz auszudrücken, wofür er im Grunde steht. Stellvertretend steht er nicht nur für eine bereichernde Zeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Trier, sondern zugleich auch als Abschluss für eine Lebensetappe, welche mich wesentlich geprägt hat. Viele Menschen haben mich in dieser Zeit unterstützt, sodass ich ihnen an dieser Stelle meinen Dank aussprechen möchte.

Mein voller Dank gilt zunächst meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Mark A. Zöller für seine beispielhafte Betreuung. Ihm habe ich es zu verdanken, dass ich an die Universität Trier gelangte. Er hat es – nicht zuletzt auch durch die von ihm gehaltenen Doktorandenkolloquien – verstanden, mich immer wieder zu motivieren. Von Herzen möchte ich ebenfalls meinen „Chefs“ Frau Prof. Dr. Brigitte Kelker und Herrn Prof. Dr. Bernd Hecker für die Aufnahme an ihre Professuren danken. Während der Zeit als Mitarbeiterin an ihren Professuren haben sie mir den für die Promotion nötigen geistigen und zeitlichen Freiraum gewährt und standen durch konstruktive Gespräche jederzeit helfend zur Seite. Hieraus konnte ich maßgebliche Impulse für diese Arbeit gewinnen. Darüber hinaus danke ich Herrn Prof. Dr. Bernd Hecker zudem auch für die durch ihn erfahrene Förderung und die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens.

Ein weiterer Dank gilt dem gesamten Lehrstuhl-Team. Während meiner Beschäftigung sorgte die durchweg kollegiale und freundschaftliche Atmosphäre für die nötige Ablenkung, Aufmunterung und Unterstützung in den gemeinsamen Jahren. Einen ganz besonderen Dank möchte ich an Frau Marlies Kessler – die gute Seele der Professur – richten. Sie hatte immer ein offenes Ohr und ist eine gute Freundin geworden.

Unverzichtbar war auch die Unterstützung, die ich durch meine Familie erhalten habe. Ohne ihre Geduld, Zuversicht und ihren Glauben an den gelungenen Abschluss der Dissertation wäre dieser Werdegang nicht möglich gewesen. Mit unendlicher Akribie und Geduld wurde das Korrekturlesen dieser Arbeit eine Familienangelegenheit. Mein besonderer Dank gilt Frau cand. iur. Pia Katinka Schroeder. Sie hat mir während der Zeit der Entstehung dieser Arbeit und den damit verbundenen Höhen und Tiefen zur Seite gestanden und mich durch ihren Zuspruch und ihr Verständnis bei der Erstellung dieser Arbeit getragen. Wegen ihrer Unterstützung gebührt zudem auch meinen Eltern aus ganzem Herzen großer Dank. Meiner Familie ist diese Arbeit daher gewidmet.

Trier, im Frühling 2014

Julia Victoria Pörschke

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Informationsaustausch als Element der polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen	15
A. Grundlegung des europäischen Informationsaustausches	15
I. Spezielle Ausformung im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit	17
II. Begrifflichkeiten des Informationsaustausches	18
1. Die Begrifflichkeit der „Information“	19
2. Die Begrifflichkeit der „Daten“	20
3. Die Begrifflichkeit des „Netzwerks“	22
a) Kooperation als Maxime	22
b) Horizontale und vertikale Kooperation	23
III. Europarechtliche Rahmenbedingungen des Informationsaustausches im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit	24
1. Primärrechtliche Kompetenzen zur Datenerhebung und -verwertung	25
a) Gesetzgebungskompetenzen vor Lissabon	25
b) Gesetzgebungskompetenzen nach Lissabon (Art. 87 Abs. 2 AEUV)	27
2. Gesetzgebungskompetenz der Union zum Erlass datenschutzrechtlicher Regelungen (Art. 16 Abs. 2 AEUV)	33
3. Allgemeine Kompetenzausübungsregeln	34
a) Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 1, 3 EUV)	35
b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art 5 Abs. 1, 4 EUV)	36
IV. Grundrechtliche Schutzebenen des Datenschutzes	36
1. Grundrechtliche Schranken des Datenschutzes innerhalb der EU	36
2. Art. 16 Abs. 1 AEUV	37
a) Schutzbereich	38
b) Eingriff	39
c) Schrankenlose Geltung?	40
3. Art. 8 EMRK	42
4. Art. 8 GRC	43
a) Schutzbereich und Eingriff	43
b) Schrankenregelungen des Art. 8 GRC	44
aa) Besondere Schrankenregelung des Art. 8 GRC	44
bb) Schrankensystematik des Art. 52 GRC	46
cc) Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRC	48
dd) Art. 52 Abs. 2 GRC	50
(1) Konsequenzen der Annahme einer unbeschränkten Geltung des Art. 16 Abs. 1 AEUV	51
(2) Anwendung des Art. 52 Abs. 2 GRC	53
ee) Zwischenergebnis der Schrankenregelungen	54
c) Folgeansprüche bei Verarbeitung personenbezogener Daten	54
aa) Auskunftsanspruch	54
bb) Berichtigungsanspruch	55
5. Fehlende rechtliche Überprüfbarkeit durch den EuGH	56

B. Praxisprobleme des Austausches strafverfolgungsrelevanter Informationen	56
I. Die Begrifflichkeit der „Informationshilfe“	57
II. Hindernisse der effektiven Informationshilfe	59
1. Fehlende direkte Zugriffsrechte auf Datenbanken	60
2. Ermessensspielräume der Mitgliedstaaten	60
3. Unterschiedliche Zugriffsrechte auf verfügbare Informationen	61
4. Fehlende Kenntnis über die Existenz von Informationen	62
5. Fehlendes einheitliches Verfahren zum Informationsaustausch	62
6. Fehlende einheitliche Kontrollmechanismen	63
C. Die Konzeption des Grundsatzes der Verfügbarkeit	63
I. Der Grundsatz des gleichberechtigten Zugangs	65
II. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung	66
§ 2 Modelle des Datenaustausches zwischen den Mitgliedsstaaten der EU	
im Bereich des RFSR	69
A. Der Trend zur Datenbank im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit	69
B. Dezentrale versus zentrale Datenbanken	71
C. Ausgestaltung des Zugriffs auf dezentrale Datenbanken	74
I. Das „Datenpoolmodell“	75
1. Rahmenbeschlussentwurf des Rates zur Umsetzung des Grundsatzes der Verfügbarkeit	76
a) Anwendungsbereich des Rahmenbeschlussentwurfes	76
b) IT-Organisationsstruktur des RB-E	77
aa) Online-Zugriff auf online verfügbare Informationen	77
bb) Online-Zugriff auf Indexdaten bei nicht online verfügbaren Informationen	78
c) Mangelnde Kenntnis ob und wo Informationen verfügbar sind	80
d) Fehlen wirksamer Kontrollmechanismen – Datenschutz	80
e) Scheitern des Entwurfes	82
aa) Unbestimmter Anwendungsbereich des RB-E	83
bb) Möglichkeiten des Zugriffs auf Informationen	86
(1) Direkter Zugriff	86
(2) Indirekter Zugriff auf Indexdaten	88
(3) Einbindung von Europol	89
f) Verweigerungsgründe einer Informationsübermittlung	89
g) Kein einheitliches Verfahren trotz Genehmigungspflichten	90
h) Datenschutz	92
2. Erstmaliges Scheitern des Verfügbarkeitsgrundsatzes	93
II. Das „Schleusenmodell“	94
1. Einbindung des Verfügbarkeitsgrundsatzes im Anschluss an die Informationshilfe: Die „Schwedische Initiative“	95
a) Erfasste Informationskategorien	98
b) Zuständige Behörden und Zeitpunkt des Informationsaustausches	98
c) Konkrete Ausgestaltung der Informationsübermittlung	99
d) Übermittlungsfristen innerhalb des Informationshilfeverfahrens	100
e) Verweigerungsgründe einer Informationsübermittlung	101
f) Datenschutzkonzeption	101
g) Stand der Umsetzung	103
h) Weiterentwicklung oder Rückentwicklung des Prinzips der Verfügbarkeit?	104
2. Voranschaltung des Verfügbarkeitsgrundsatzes im Vorfeld der Informationshilfe: Das Prümer Modell	108

§ 3 Das Prümer Modell der Verfügbarkeit	110
A. Vom völkerrechtlichen Vertrag zum europäischen Beschluss	110
B. Regelungsgehalt des Prümer Modells	112
I. Erfasste Datenkategorien	112
1. DNA-Profile	113
2. Daktyloskopische Daten	114
3. Fahrzeugregisterdaten	114
II. Datenschutzkonzeption des Prümer Modells	116
1. Exkurs: Datenschutzregime innerhalb der polizeilichen Zusammenarbeit	116
a) Sicherheit versus Freiheit	116
b) Allgemeine Datenschutzregelungen	118
aa) Richtlinie 95/46/EG	118
bb) Rahmenbeschluss 2008/977/JI zum Schutz personenbezogener Daten	119
(1) Defizite des Anwendungsbereiches	119
(2) Mangelnde Einhaltung der Datenschutzgrundsätze	122
(3) Fehlende Koordination nationaler Kontrollstellen	125
(4) Schleppende Umsetzung in nationales Recht	125
(5) Fehlende allgemeine Datenschutzkonzeption	126
cc) Datenschutzreformpaket der Kommission	127
dd) Datenschutz auf völkerrechtlicher Ebene: Konvention Nr. 108	129
ee) Zwischenergebnis	130
2. Formen des Online-Zugriffs im Prümer Modell	131
a) Online-Zugriff mittels Hit/No-Hit-Verfahren	134
b) Online-Zugriff mit sofortigem Lesezugriff	135
3. Ausformung der allgemeinen Datenschutzprinzipien im Prümer Modell	135
a) Mindestdatenschutzniveau	136
b) Zweckbindungsgrundsatz	137
c) Rechtsfolgen fehlerhafter Datenübermittlungen für die Mitgliedstaaten	138
d) Protokollierungspflichten	139
e) Schadensersatz und Haftung	140
§ 4 Bewertung des Prümer Modells	141
A. Rechtliche Bewertung	141
I. Kritik an der Überführung des Prümer Vertrages in das Europarecht	141
II. Besondere Datenschutzregelungen des Prümer Ratsbeschlusses	143
1. Unzureichendes Mindestschutzniveau	143
2. Fehlende Relevanzschwelle beim DNA-Austausch	144
3. Fehlende Überprüfbarkeit/Kontrollmöglichkeiten	145
4. Verwertbarkeit und Grundsatz der Datenrichtigkeit	147
5. Fehlende Differenzierung nach Betroffenen	149
B. Prüm in Zahlen – Tatsächliche Situation	151
I. Umsetzungsstand	151
1. Gründe der verzögerten Umsetzung	152
2. Beschleunigungsmaßnahmen der Kommission: Helpdesk und mobile Kompetenzteams	153
3. Zukünftig drohende Vertragsverletzungsverfahren?	154
II. Erste Ergebnisse der operationellen Mitgliedstaaten	155
III. Relativierung der Statistik	157
C. Abschließende Bewertung	158

§ 5 Zukünftige Entwicklung des Prüm Modells	160
A. Prüm als Export-Modell transatlantischer Kooperation	160
B. Leitlinien europäischer Informations- und Datenschutzsysteme	162
I. Leitlinien für die Entwicklung zukünftiger Informationssysteme	162
II. Leitlinien eines zukünftigen europäischen Datenschutzsystemes	163
C. Ergebnisse	166
Literaturverzeichnis	171
Stichwortverzeichnis	182

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
abgedr.	abgedruckt
abl.	ablehnend
ABl.	Amtsblatt
ABIEU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abschn.	Abschnitt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung der Bekanntmachung vom 09. Mai 2008. Zuletzt geändert durch Artikel 2 Änder-Beschl. 2012/419/EU vom 11. Juli 2012 (ABl. Nr. L 204 S. 131)
a. F.	alte Fassung
allg.	allgemein/allgemeiner/allgemeines/allgemeine
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
ausdr.	ausdrücklich
Az.	Aktenzeichen
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003(BGBl. I S. 66). Zuletzt geändert durch Artikel 1 G zur Änderung datenschutzrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2814)
BGBL.	Bundesgesetzblatt der Bundesrepublik Deutschland (Teil, Seite)
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997. Zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1566)
BR-Drs.	Drucksache(n) des Deutschen Bundesrates
Brit.J.Criminol.	British Journal of Criminology: An International Review of Crime and Society (Oxford: Oxford University Press)
Bspr.	Besprechung
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Drucksache(n) des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CCC	Übereinkommen über Computerkriminalität, Cybercrime Convention
CILIP	Bürgerrechte & Polizei/CILIP (Berlin: CILIP)
CMLR	Common Market Law Review (Leiden, NL: Kluwer Law International)
ders./dies.	derselbe/dieselbe
d. h.	das heißt
Dok.	Dokument
DRB	Deutscher Richterbund
EDSB	Europäischer Datenschutzbeauftragter

EG	Europäische Gemeinschaft
EGV a. F.	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. Juni 1957 in der Fassung des Änderungsvertrages über die Europäische Union vom 26. Februar 2001
ehem.	ehemalige
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
entspr.	entsprechend(e)
Erg.	Ergebnis
ETS	European Treaty Service
EU	Europäische Union
eucri	eucri. The European Criminal Law Associations' Forum (Freiburg i.Br.: Max-Planck Society for the Advancement of Science)
EU-DSRL	Europäische Datenschutzrichtlinie
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechts-Zeitschrift (Kehl/ u. a.: N. P. Engel Verlag)
EuR	Europarecht (Baden-Baden: Nomos)
EuRhÜbk	Europäisches Rechtshilfe-Übereinkommen vom 20. April 1959
Eur.J.CrimeCr.L.Cr.J.	European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice (Leiden, NL: Brill)
EurJCrimPolicyRes	European Journal on Criminal Policy and Research (Dordrecht: Springer)
EUV	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2007
EUV a. F.	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Änderungsvertrages vom 7. Februar 1992
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (München: C. H. Beck)
EWS	Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht (Heidelberg: Recht und Wirtschaft)
exempl.	exemplarisch
f./ ff.	folgend/fort folgende
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
fortgef.	fortgeführt
FS	Festschrift
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht (Heidelberg: R. v. Decker's Verlag)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GID	Der Gen-ethische Informationsdienst (Berlin: GID)
GRC	Europäische Charta der Grundrechte
grds.	grundsätzlich
HFR	Humboldt-Forum Recht (Berlin: Universitätsverlag)
h. M.	herrschende Meinung
HRRS	Onlinezeitschrift für Höchststrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht (Hamburg: Strate)
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. d. T.	in der Tat
i. e. S.	im engeren/eigentlichen Sinne
insb.	insbesondere
i. R.	im Rahmen

i. S. (d.)	im Sinne (des)
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Ausbildung (Köln: Carl Heymanns)
JCMS	Journal of Common Market Studies (Oxford: Blackwell)
JR	Juristische Rundschau (Berlin: Walter De Gruyter)
JURA	Juristische Ausbildung (Berlin: Walter De Gruyter)
JuS	Juristische Schulung (München: C. H. Beck)
JZ	Juristenzeitung (Tübingen: Mohr Siebeck)
krit.	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (Baden-Baden: Nomos)
lit.	littera
LS	Leitsatz
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht (Köln: Schmidt)
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law (Antwerpen: Intersentia)
MüKo-StGB	Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nachw.	Nachweis
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (München: C. H. Beck)
NJW-RR	Rechtsprechungs-Report der Neuen Juristischen Wochenschrift (München: C. H. Beck)
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht (München: C. H. Beck)
NStZ-RR	Rechtsprechungsreport der Neuen Zeitschrift für Strafrecht (München: C. H. Beck)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (München: C. H. Beck)
o. ä.	oder ähnlich(e/es)
o. g.	oben genannt(en)
o. J.	ohne Jahr(-esangabe)
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung (Wien: Manz)
OLG	Oberlandesgericht
Org.	Original
PB	Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität; Prümer Beschluss
PCSC	Preventing and Combating Serious Crime-Abkommen
PIZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
RB	Rahmenbeschluss
RBDatA	Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (RB 2006/960/JI)
RB-E	Rahmenbeschlussentwurf
Rdn.	Randnummer(n)
resp.	respektive
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RGSt	Amtliche Entscheidungssammlung des Reichsgerichts in Strafsachen
RL	Richtlinie
RLE	Richtlinienentwurf
Rs.	Rechtssache
S.	Seite/Siehe

scil.	scilicet (lat.: nämlich)
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung (Zürich: Schulthess)
Slg.	Sammlung
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte(r)
Spstr.	Spiegelstrich
s-TESTA	Secure Trans European Services for Telematics between Administrations
StGB	Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland. In der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322). Zuletzt geändert durch Artikel 15 AIFM-Umsetzungsgesetz vom 4.7.2013 (BGBl. I S. 1981)
stRspr.	ständige Rechtsprechung
StV	Strafverteidiger (Köln: Wolters Kluwer)
StVG	Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003
TKG	Telekommunikationsgesetz der Bundesrepublik Deutschland. In der Fassung vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190). Zuletzt geändert durch Artikel 1 G zur Änderung des TelekommunikationsG und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft vom 20.6.2013 (BGBl. I S. 1602)
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche(s)
UAbs.	Unterabsatz
umstr.	umstritten
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v.	vom/von
VersR	Versicherungsrecht (Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft)
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Köln: Kohlhammer)
z. B.	zum Beispiel
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht (München: C. H. Beck)
ZfAS	Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (Wiesbaden: VS Verlag)
ZFIS	Zeitschrift für Innere Sicherheit in Deutschland und Europa (Starnberg: Verlag R. S. Schulz)
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (Gießen: T. Rotsch)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (München: C. H. Beck)
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (Berlin/New York: De Gruyter)
zust.	zustimmend
ZVgIRWiss	Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft (Frankfurt a. M.: Recht und Wirtschaft)

§ 1 Informationsaustausch als Element der polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen

A. Grundlegung des europäischen Informationsaustausches

Die fortschreitende Eröffnung und Erweiterung des europäischen Binnenraumes und die zunehmende Mobilität europäischer Bürger stellt die polizeiliche Zusammenarbeit vor neue Aufgaben. Kriminalität, ob in organisierter oder sonstiger Form, insbesondere Terrorismus, Menschenhandel, Straftaten gegenüber Kindern, illegaler Drogen- und Waffenhandel sowie Bestechungs- und Betrugsdelikte stellen für die Bürger in der gesamten Europäischen Union eine Bedrohung dar. Da Kriminalität vor Ländergrenzen oft keinen Halt macht und aus den veränderten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnissen weitere Bedrohungen erwachsen, müssen die Organe der Union und die Mitgliedstaaten gemeinsam Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung derartiger Verbrechen ergreifen, die von dauerhaftem Bestand sind.¹

Ein solches Vorhaben erfordert zum einen die Kooperation der beteiligten Behörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und zum anderen einen funktionierenden, zeitnahen Austausch verfügbarer polizeilich-relevanter Informationen. Infolgedessen sind Kooperation und Kommunikation im Allgemeinen seit jeher Voraussetzungen des europäischen Integrationsprozesses² und im Besonderen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zur Effektivierung des Informationsaustausches zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten unverzichtbar. Mit Wegfall der kontrollierten Binnengrenzen des europäischen Raumes begann die zunehmende Mobilität der Bewohner der Europäischen Union. Diese neu erlangte Mobilität der EU-Bürger offenbarte den Mitgliedstaaten schnell ihre „Schattenseite“: Die Zahl der grenzüberschreitenden Straftaten stieg rasant an. Typische Probleme der grenzüberschreitenden Strafverfolgung traten schnell hervor. Entgegengesetzt zu der Mobilität der EU-Bürger waren die Mitgliedstaaten in ihrer Strafverfolgungskompetenz auf ihr jeweiliges Hoheitsgebiet begrenzt und konnten nur im Wege der sog. Rechts- bzw. Amtshilfe auf eine Kooperationsbereitschaft des anderen Mitgliedstaates der EU hoffen, um an die im frem-

¹ Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 12. Oktober 2005 zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit, MEMO/05/367, S. 1.

² *Hatje*, Datenschutz Lissabon (2009), S. 23. Nicht zuletzt stammt die Begrifflichkeit der „Kommunikation“ vom lat. „communicare“ ab, welches von „communio“, der Gemeinschaft, abgeleitet ist. Kommunikation wird häufig als Informationsaustausch beschrieben. Ein solche Bezeichnung lässt wesentliche Aspekte des Mitteilens und der Teilhabe aus, durch das etwas als etwas Gemeinsames entsteht.

den Mitgliedstaat befindlichen Informationen zu gelangen. Kurzum: Zwar bestand eine Mobilität der Bürger – und Straftäter – der EU, jedoch keine Mobilität der sich auf selbige beziehenden Informationen. Dem neu geschaffenen Raum der Freiheit mussten daher Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit entgegengesetzt werden, um die Bürger der EU vor solchen Gefahren zu schützen, die sich aus der durch den EGV gewährleisteten Freizügigkeit ergaben.³ Die Begrifflichkeit des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wurde fortan die prägende Formulierung für sämtliche Maßnahmen der ehemaligen Union auf dem Gebiet der europarechtlichen Strafverfolgung und trägt seitdem den Novellierungen im Bereich der Justiz- und Innenpolitik Rechnung.

Bei der Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt es sich um ein Aufgabenfeld, das auf europäischer Ebene dramatisch an Bedeutung gewinnt. Die hierin zusammengefassten Bereiche (Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung; Justizkooperation in Zivilrecht und Strafrecht sowie polizeiliche Zusammenarbeit) betreffen Kernanliegen des Staatseins, die sich mit den Stichworten *Justiz* und *Sicherheit* kennzeichnen lassen.⁴ Schon vor in Kraft treten des Lissabonner Vertrages erfuhr dieser Dreischritt primärrechtliche Erwähnung⁵ und kann sich nunmehr auf eine entsprechende Kompetenzzuweisung im Primärrecht stützen⁶. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts umfasst im wörtlichen Sinne drei Bereiche: die Freiheit, die Sicherheit und das Recht.

Hauptziel des Raumes der Freiheit ist die Gewährleistung des freien Personenverkehrs auf Basis der Bestimmungen von Schengen. Weitere Inhalte bilden die Grundrechte auf europäischer Ebene und die Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung.⁷

Mit dem Raum der Sicherheit wird die Kriminalitätsbekämpfung angesprochen, insbesondere die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität wie Terrorismus, Menschenhandel, Drogen- und Waffenhandel, Korruption und Betrug. Die EU verfolgt von jeher das Ziel, den Bürgern innerhalb der EU ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt.

Der Raum des Rechts umfasst schließlich die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, die allen Bürgern der EU trotz der zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede gleichen Zugang zum Recht gewährleisten soll.⁸

Die Erhaltung und Weiterentwicklung der EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde bereits 1999 mit dem Amsterdamer Vertrag als verbindliches Ziel in den EU-Vertrag, genauer mit ex-Art. 2 Abs. 1, 4 Spstr. EUV, eingefügt, um „die Person

³ Diese Verknüpfung tritt insbesondere noch einmal durch den 12. Erwägungsgrund der Präambel des EUV in seiner Fassung nach dem Vertrag von Lissabon hervor.

⁴ Haak, EuR, Nr. 2h, 2009, S. 284.

⁵ Siehe nur ex-Art. 29 Abs. 1. EUV, welcher das Ziel der Gewährleistung von Sicherheit präzisiert, das bereits im elften Erwägungsgrund der Präambel und in ex-Art. 2 Abs. 1, 4. Spstr. EUV angesprochenen wird.

⁶ Siehe nur Art. 3 Abs. 2 EUV und Titel V des AEUV, Art. 67 ff. AEUV.

⁷ Vgl. Pache, EU RSFR (2005), S. 9.

⁸ Pache, EU RSFR (2005), S. 9.

in den Mittelpunkt des Handelns der EU⁹ zu stellen. Ausdrücklich wird hierdurch die Verbesserung der Lebensbedingungen des Einzelnen auch außerhalb der wirtschaftlichen oder wirtschaftsbezogenen Lebensbedingungen angestrebt.¹⁰

I. Spezielle Ausformung im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit

In Konkretisierung von Art. 3 Abs. 2 EUV¹¹, wonach die Entwicklung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu den politischen Zielen der Union gehört, werden durch die Regelungen der Art. 67 ff. AEUV (ex-Art. 29 EUV) die Ziele und Formen des RFSR und dessen wesentliche Handlungsfelder¹² umrissen. Die Bestimmungen des Titels VI des bisherigen EUV über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wurden mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages durch die Bestimmungen des Dritten Teils, Titel V, Kapitel 1, 4 und 5 AEUV ersetzt.

Entsprechend Art. 67 Abs. 3 AEUV (ex-Art. 29 UAbs. 2, 1. Spstr. EUV) soll durch Maßnahmen zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden, Organen der Strafrechtspflege und anderen zuständigen Behörden ein hohes Maß an Sicherheit gewährleistet werden. Diese Regelung verfolgt vor allem das Ziel, den internationalen polizeilichen Rechts- und Amtshilfeverkehr¹³ zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern.¹⁴ Sämtliche Kooperationsmaßnahmen innerhalb des RFSR, sei es die polizeiliche oder aber auch die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, sollen hierbei dem übergeordneten Ziel dienen, Kriminalität zu verhüten und zu bekämpfen¹⁵. Eine Gegenüberstellung der Begriffe „Verhütung“ und „Bekämpfung“ lässt die Weite des Anwendungsbereiches polizeilicher Zusammenarbeit deutlich werden: Maßnahmen können sowohl präventiv-polizeilichen („Verhütung“) als auch repressiv strafverfolgenden Zwecken („Bekämpfung“) dienen.¹⁶ Durch diese Verknüpfung von Prävention und Repression werden „Prävention und [...] Repression konzeptionell zusammen[ge]führ[t], [um] die Präventions- und Fahndungsmaßnahmen grenzübergreifend [zu] bündeln“¹⁷. Hierdurch wird ein *integrierter Ansatz*¹⁸ geschaffen, welcher gleichermaßen einen sowohl repressiv als auch präventiv wirkenden Rechtsgüterschutz auf EU-Ebene gewährleistet.¹⁹

⁹ So der zweite Erwägungsgrund der Präambel der Grundrechtecharta über die EU: „Sie stellt die Person in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts begründet“.

¹⁰ Hierzu auch *Pache*, EU RSFR (2005), S. 10, Fn. 6 m.w.N.

¹¹ Ex-Art. 2 Abs. 1, 4. Spstr. EUV.

¹² Art. 67 UAbs. 3 AEUV; ex-Art. 29 UAbs. 2 EUV.

¹³ Näher zu dem Begriff siehe *Mokros*, in: Lisken/Denninger, HdPR (2012), Teil N, Rdn. 1 ff.

¹⁴ *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV (2007), Art. 29, Rdn. 35.

¹⁵ Art. 67 Abs. 3 AEUV, ex-Art. 29 UAbs. 2 EUV.

¹⁶ *Lorenzmeier*, ZIS 2006, S. 577; *Zöller*, Informationssysteme (2002), S. 426; *Böse*, in: Schwarze et al., EU-Kommentar (2012), Art. 29 EUV, Rdn. 5; *Gärditz*, Alternativentwurf Europol (2008), S. 209; *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV (2010), Art. 87 AEUV, Rdn. 3. Zu dem Streit, ob ex-Art. 29 EUV neben der internationalen auch die national begrenzte Kriminalität erfasst vgl. *Lorenzmeier*, ZIS 2006, S. 577 m.w.N.

¹⁷ *von Bubnoff*, ZEuS 2002, S. 190.

¹⁸ *Gärditz*, Alternativentwurf Europol (2008), S. 209.

¹⁹ *Gärditz*, Alternativentwurf Europol (2008), S. 209.