

## Europol

Dr. Sabine Gleß, Freiburg, Br.\*

**Gemessen an seinen Anfängen vor nur 6 Jahren hat sich das Europäische Polizeiamt (Europol) gemacht: von einer Datenaustauschstelle zur Bekämpfung grenzüberschreitender BtM-Kriminalität<sup>1</sup> zu einem Polizeiamt mit umfangreichen, wachsenden Kompetenzen.<sup>2</sup> Heute koordiniert Europol „kontrollierte Lieferungen“ quer durch Europa,<sup>3</sup> erstellt „Risikoanalysen“ für eine „proaktive Straftatenbekämpfung“<sup>4</sup> und soll in gemeinsamen Ermittlungsteams selbst vor Ort tätig werden.<sup>5</sup> Die Notwendigkeit einer europäischen Polizeibehörde stellt kaum noch jemand in Frage;<sup>6</sup> zuweilen gibt es noch Kritik an der konkreten Ausgestaltung.<sup>7</sup> Europol ist damit auch Sinnbild für die grenzüberschreitende Strafverfolgung in Europa: Der Polizei ist es - anders als der Justiz - von Anfang an gelungen, organisiert Initiative zu ergreifen und Akzente zu setzen. Diese Verpolizeilichung des Strafverfahrens auf europäischer Ebene<sup>8</sup> gibt Anlass, die Entwicklung von Europol nachzuzeichnen und auf offene Fragen in Zusammenhang mit der Einrichtung des Europäischen Polizeiamtes hinzuweisen, insbesondere auf die oftmals bemängelte unzureichende justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol.**

### I. Von EDU zu Europol

#### 1. „European Drug Unit“ (EDU)

Auf Anregung der deutschen Regierung hatte der Rat der Europäischen Gemeinschaft bereits 1991 beschlossen, einen Bericht über Möglichkeiten zur Einrichtung eines Europäischen Polizeiamtes zu erarbeiten. Der EU-Vertrag in der Maastrichter Fassung von 1992 erklärte dementsprechend „die polizeiliche Zusammenarbeit zur *Verhütung und Bekämpfung* ... schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität ... in Verbindung mit dem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamtes (Europol)“ zu einem gemeinsamen Interesse.<sup>9</sup> 1993 beschlossen die Mitgliedstaaten zunächst eine vorläufige Stelle einzurichten, die für eine Übergangszeit die für Europol vorgesehenen Aufgaben wahrnehmen sollte.<sup>10</sup> Auf dieser Grundlage haben im März 1995 nationale Verbindungsbeamte ihre Arbeit aufgenommen und zwar als „*nicht einsatzbezogener Stab für den Austausch und die Analyse von Informationen*“<sup>11</sup> über Betäubungskriminalität.<sup>12</sup> Später erweiterten die Mitgliedstaaten den Arbeitsbereich der EDU auf die Bekämpfung von illegalem Handel mit radioaktiven und nuklearen Materialien, Schleuserkriminalität, Verschiebung von Kraftfahrzeugen<sup>13</sup> sowie „*mit diesen Kriminalitätsfeldern zusammenhängende Geldwäsche*“.<sup>14</sup> Seit 1996 gehört die Bekämpfung des Menschenhandels zu dem Kompetenzkatalog,<sup>15</sup> seit 1999 Straftaten in Zusammenhang mit terroristischen Handlungen<sup>16</sup> sowie Geldfälschung.<sup>17</sup>

#### 2. Europol-Übereinkommen vom 26. 7. 1995

Trotz der Einigung über die Einrichtung eines europäischen Polizeiamtes im Jahr 1992 dauerte es weitere 3 Jahre, bis die Mitgliedstaaten einen Entwurf für ein Europol-Statut angenommen haben, das *Übereinkommen vom 26. 7. 1995*.<sup>18</sup> Seit 1. 7. 1999 sammelt und analysiert das supranationale Polizeiamt Daten und gibt diese an die zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten weiter. Sein Direktor (derzeit der Deutsche Jürgen Storbeck) wird durch die Mitgliedstaaten berufen. Europol hat ca. 200 Europol-Bedienstete sowie ca. 50 von den nationalen Behörden abgeordnete Beamte. Der Schwerpunkt der Tätigkeit ist die Erteilung von Auskünften an die Behörden der Mitgliedstaaten sowie die Analyse von Erkenntnissen über grenzüberschreitende Kriminalität. Für die letztere Tätigkeit wählt sich Europol selbst ein „Projekt“, stellt

Gleß: Europol (NSTZ 2001, 623)

624

eine Analysegruppe zusammen und führt die Plausibilitätskontrolle hinsichtlich des Datenmaterials und seiner Gewinnung durch. Es entscheidet anschließend, ob bzw. welche Ergebnisse an die zuständigen nationalen Stellen weitergegeben werden.

#### 3. Der Vertrag von Amsterdam und die Ausdehnung der Kompetenzen

Noch bevor das Europol-Übereinkommen von 1995 in Kraft getreten war, beschlossen die Mitgliedstaaten auf dem Gipfel von Amsterdam, dass Europol in einem Zeitraum von 5 Jahren nach Inkrafttreten des neuen EU-Vertrages Ermittlungsverfahren der mitgliedstaatlichen Behörden u.a. nicht nur logistisch, sondern auch „operativ“ unterstützen<sup>19</sup> und ein „Initiativrecht“ für strafrechtliche Ermittlungen in den Mitgliedstaaten erhalten solle.<sup>20</sup> Welche praktischen Konsequenzen davon ausgehen werden, ist bis heute nicht verbindlich geklärt. Beide sind Gegenstand von („soft-law“<sup>21</sup>-)Empfehlungen des Rates: Nach einer Empfehlung des Rates vom 28. 9. 2000<sup>22</sup> sollen Ersuchen Europols um die Einleitung, Durchführung oder Koordination von Ermittlungen unverzüglich und in angemessener Weise geprüft und Europol anschließend über die Entscheidung, tatsächlich in dieser Richtung zu ermitteln, informiert werden. Werden Ermittlungen nicht durchgeführt, so sollte Europol grundsätzlich über die Gründe hierfür informiert werden. Eine Empfehlung des Rates vom 30. 11. 2000<sup>23</sup> erläutert Einsatzmöglichkeiten von Europolbediensteten in gemeinsamen Ermittlungsteams.

## II. Justitielle Einbindung und Kontrolle

Bereits der Umstand, dass Datenverarbeitung, deren Ziel Kriminalitätsbekämpfung ist, alleine in der Verantwortung einer Polizeieinrichtung liegt, wirft grundsätzliche Fragen zu dem Verhältnis von Justiz und Polizei auf.<sup>24</sup>

Europol hat durch den Zusammenfluss aller Daten aus den Mitgliedstaaten über bestimmte Formen von Kriminalität in diesen Bereichen ohnehin einen *gewaltigen Informationsvorsprung* vor den nationalen Strafverfolgungsbehörden. Durch die „Analysetätigkeit“ entscheidet das europäische Polizeiamt darüber hinaus, in welche Richtung und mit welchem Schwerpunkt Daten ausgewertet werden und (vermutete) Kriminalität beleuchtet wird. Es informiert die nationalen Strafverfolgungsbehörden über so gewonnene Ergebnisse und regt weitere Ermittlungen an. Europol kann dadurch nationale Ressourcen in der Strafverfolgung binden und in bestimmtem Umfang nationale Kriminalpolitik präjudizieren.<sup>25</sup> Dadurch werden eben nicht nur die - normativ unangetasteten - Sachleitungsbefugnisse der nationalen Leitungsorgane über strafrechtliche Ermittlungen der Polizei faktisch weiter ausgehöhlt, sondern (nationale) Rechtspolitik durch Europol bestimmt.

Bereits diese Überlegungen führen zu der Frage nach einer justitiellen Einbindung und Kontrolle von Europol. Eine Frage, die aus der Sicht vieler - auch wegen der anvisierten Kompetenzerweiterung<sup>26</sup> - zunehmend an Brisanz gewinnt.

### 1. Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol - de lege lata

Als rechtlich eigenständige Einrichtung der dritten Säule der EU unterliegt das Europäische Polizeiamt weder der unmittelbaren Kontrolle von Einrichtungen der Mitgliedstaaten noch derjenigen einer europäischen Institution. Dies haben die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten in dem Europol-Übereinkommen noch einmal ausdrücklich bestätigt: Danach dürfen Europol und seine Bediensteten „von keiner Regierung, Behörde, Organisation oder nicht Europol angehörenden Personen Weisungen entgegennehmen oder anfordern ...“<sup>27</sup> Weisungen erteilt allein der Direktor von Europol. Zur Überwachung von Europol wurde vielmehr eine eigene Lösung über die Einrichtung besonderer Organe durch das Europol-Übereinkommen gesucht. Zwei Gremien kommt dabei heute - neben der Finanzkontrolle<sup>28</sup> - besondere Bedeutung zu: der Gemeinsamen Kontrollinstanz und dem Verwaltungsrat.

#### a) Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI)

Die Gemeinsame Kontrollinstanz (im folgenden: GKI)<sup>29</sup> setzt sich aus Vertretern mitgliedstaatlicher Datenschutzstellen (den sog. nationalen Kontrollinstanzen) zusammen. Die GKI ist ein Sachverständigengremium. Die Mitglieder werden jeweils für 5 Jahre ernannt. Sie müssen „jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten“ und „die notwendige Befähigung besitzen“,<sup>30</sup> müssen aber keine Juristen sein.<sup>31</sup>

Die GKI ist für den Datenschutz zuständig. Insbesondere soll sie auch Individualrechtsschutz gewähren: Wenn eine (angeblich) betroffene Person ein Auskunfts- oder Berichtigungersuchen gegen den Willen von Europol durchsetzen möchte, muss sie sich an den Beschwerdeausschuss der GKI wenden.<sup>32</sup> Kommt dieser Ausschuss zu dem Ergebnis, dass in einem bestimmten Fall einem Auskunftsersuchen stattzugeben ist, und verweigert Europol trotzdem die Auskunftserteilung, so kann die GKI Europol aber nur mit einem Zwei-Drittel-Quorum zur Auskunftserteilung zwingen.<sup>33</sup>

## b) Verwaltungsrat

Vorrangige Aufgabe des (ebenfalls aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten) *Verwaltungsrates*<sup>34</sup> ist es, die Leitlinien für die Tätigkeit von Europol festzulegen. Eine Kontrollfunktion steht dem Gremium nach dem Europol-Übereinkommen insofern zu, als es u.a. die ordnungsgemäße Amtsführung des Direktors überwacht.<sup>35</sup> Der Verwaltungsrat kann weiterhin zu den Berichten der GKI Stellung nehmen.<sup>36</sup>

Gleß: Europol (NSTZ 2001, 623)

625

## c) Gerichtliche Kontrolle

Eine Kontrolle der Ermittlungstätigkeit von Europol *durch gerichtliche Instanzen* ist prinzipiell<sup>37</sup> nicht vorgesehen.

Die Gerichte der Mitgliedstaaten können Europol - jedenfalls zur Zeit - in Folge des sog. Immunitäts-Protokoll<sup>38</sup> nicht kontrollieren, das Europol und seine Bediensteten von der nationalen Gerichtsbarkeit hinsichtlich der zur Amtsausübung erforderlichen Handlungen freistellt.<sup>39</sup>

Welche Reichweite diese Immunität in bezug auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Europol-Beamten hat, wird in Deutschland kontrovers diskutiert: Während nach einer Ansicht jedenfalls die Strafverfolgung einer Verletzung der „Verpflichtung zur Verschwiegenheit oder Geheimhaltung“ ohne weiteres möglich sein soll,<sup>40</sup> bedarf es nach einer anderen Ansicht vor einer strafrechtlichen Ahndung stets der Immunitätsaufhebung.<sup>41</sup> Ohnehin kann aber eine Strafverfolgung wegen Geheimnisverletzung nur erfolgen, wenn ein entsprechender Strafantrag des Direktors von Europol vorliegt. Faktisch endet damit die Möglichkeit zur Strafverfolgung also bei dem Direktor von Europol, dessen Entscheidung - und insoweit herrscht Einigkeit<sup>42</sup> - nicht justitiabel ist.

Dass nationale justitielle Instanzen (Staatsanwaltschaften und/oder Gerichte) eine *mittelbare Kontrolle* ausüben könnten, etwa durch die Ablehnung einer Anklageerhebung oder durch die Nichtverwertung von Beweisen, ist zwar denkbar, aber in der Praxis schon deshalb wenig realistisch, weil die Erkenntnisse von Europol (bisher) lediglich „Ermittlungsansätze“ für die nationalen Behörden darstellen, die als solche regelmäßig nicht in das formale strafrechtliche Verfahren eingehen werden.

Eine Jurisdiktion des (gemeinschaftsrechtlichen) *EuGH* über eine Einrichtung der „dritten Säule“ der EU muss ausdrücklich begründet werden.<sup>43</sup> Durch das sog. Vorabentscheidungs-Protokoll<sup>44</sup> wurde zwar eine Zuständigkeit des *EuGH* für Europol eröffnet. Diese - den internationalen Schiedsgerichten vergleichbare - Jurisdiktion ist aber aus zwei Gründen wesentlich eingeschränkt: Erstens wurde es den Mitgliedstaaten freigestellt, das Protokoll zu ratifizieren und damit in ihrem Land einen Rechtsweg zum *EuGH* zu eröffnen (sog. opt-in-Modell). Zweitens kann der *EuGH* auf diesem Wege ohnehin nur dann über die Auslegung und Anwendung des Europol-Übereinkommens entscheiden, wenn ihm ein nationales Gericht eine entsprechende Frage vorlegt. Voraussetzung ist also, dass der nationale Rechtsweg eröffnet ist. Gerade dieses ist aber wegen des Immunitäts-Protokolls nur ausnahmsweise der Fall. Nach dem Willen der Vertragsstaaten soll der zum *EuGH* eröffnete Rechtsweg - anders als im Europäischen Gemeinschaftsrecht - nicht dem Individualrechtsschutz, sondern vorrangig der Sicherung einer einheitlichen Rechtsanwendung und -auslegung dienen.<sup>45</sup>

Individualrechtsschutz sollen vielmehr die Verfahren vor der GKI gewähren.<sup>46</sup>

Eine durch die gemeinsame Kontrollinstanz getroffene Entscheidung ist nach der Formulierung des Europol-Übereinkommens „rechtskräftig“, was nach herrschender Meinung bedeutet, dass ein Gericht ohnehin nicht mehr angerufen werden könnte.<sup>47</sup>

## 2. Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol - de lege ferenda

Die Einrichtung einer „Polizei“ außerhalb traditioneller Strukturen justitieller und demokratischer Verantwortung<sup>48</sup> war und ist eine Herausforderung an die juristische Praxis und Wissenschaft in den Mitgliedstaaten. Die Frage, ob bzw. wie das Europäische Polizeiamt in ein System justitieller Verantwortung eingebunden werden kann und muss, war Gegenstand eines gemeinsamen Gutachtens des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg und des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.<sup>49</sup> Diese im

Auftrag des Bundesministeriums der Justiz erstellte Studie untersucht die in ausgewählten nationalen Rechtsordnungen sowie auf europäischer Ebene verwirklichten Mechanismen zur justitiellen Einbindung und Kontrolle von Ermittlungen auf zwei Ebenen: (1.) die „Nationale und europäische Strafverfolgung“ und (2.) die „Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Grundrechtsschutz“.

Der 1. Band der Studie stellt *bei der Analyse der nationalen Rechtsordnungen* die Kontrolle der Polizei bei strafrechtlichen Ermittlungen in den Vordergrund. Auf *europäischer Ebene* sind zwei Kontrollsysteme Gegenstand der Untersuchungen: Erstens die justitielle Verantwortung der mit eigenen Ermittlungsbefugnissen ausgestatteten europäischen Behörden, namentlich der Europäischen Kommission im Wettbewerbsrecht und des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), und zweitens das bereits bestehende System der justitiellen Einbindung und Kontrolle grenzüberschreitender Ermittlungen auf der Grundlage der Schengener Übereinkommen und der Zollzusammenarbeit. Berücksichtigung fand auch der Entwurf eines „Corpus Juris“<sup>50</sup> mit dem erstmals der Versuch unternommen wurde, ein gesamteuropäisches Straf- und Strafverfahrensrecht mit dem Ziel eines europaweit einheitlichen Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft zu schaffen.

Der 2. Band analysiert u.a. die präventiv-polizeiliche Seite sowie die Grundrechtsrelevanz der Europol-Tätigkeit. Dabei findet auch der Umstand Berücksichtigung, dass die polizeiliche Straftatenbekämpfung zunehmend über die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen im engeren Sinne hinausgeht. Gestützt auf entsprechende präventiv-polizeiliche Ermächtigungsgrundlagen werden Beobachtungs- und Überwachungsmaßnahmen im Vorfeld von Strafverfahren als Instrument insbesondere im Kampf gegen die organisierte Kriminalität genutzt.<sup>51</sup> Ferner erfolgte eine Analyse der sich aus der EMRK ergebenden allgemeinen Anforderungen an die Durchführung grundrechtsrelevanter polizeilicher Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen, die im Hinblick auf die weitere Entwicklung von Bedeutung sein könnten.<sup>52</sup>

Gleß: Europol (NSTZ 2001, 623)

626

### **a) Justitielle Einbindung und Kontrolle in ausgewählten Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten**

Die rechtsvergleichende Untersuchung der deutschen, dänischen, französischen, italienischen, niederländischen, österreichischen und englischen Rechtsordnungen hat einerseits (erneut) die vielfältigen Unterschiede der mitgliedstaatlichen Rechtssysteme zutage gefördert. Sie hat andererseits aber auch ergeben, dass für eine Verantwortlichkeit von Strafverfolgungsorganen folgende Elemente wesentlich - und aus Sicht der Rechtsordnungen grundsätzlich unverzichtbar - sind:

- die Kontrolle der laufenden polizeilichen Ermittlungen durch ein justitielles bzw. externes Organ,
- die richterliche Überwachung bestimmter Ermittlungsmaßnahmen,
- die Kontrolle durch die Wahrnehmung von Beschuldigtenrechten,
- die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Vollzugsorganen.

Wie diese Elemente tatsächlich im einzelnen ausgebaut sind, variiert zwischen den Rechtsordnungen.

*aa) Beispiel: Richterliche Kontrolle strafrechtlicher Ermittlungen.* In allen Mitgliedstaaten existiert - in unterschiedlichen Formen und verschiedenen Verfahrensstadien - eine gerichtliche Überprüfung polizeilicher Ermittlungen: (1.) kontrollierend während der laufenden Ermittlungen, (2.) im Rahmen der Hauptverhandlung, (3.) in einer Rechtsmittelinstanz und schließlich (4.) durch die Ahndung persönlichen Fehlverhaltens von Strafverfolgungsorganen.

So sind beispielsweise in den Rechtsordnungen, die eine gerichtliche Voruntersuchung für bestimmte Formen von Kriminalität kennen, strafrechtliche Ermittlungen in diesem Bereich ohnehin Sache eines Richters.<sup>53</sup> Aber auch wenn eine gerichtliche Voruntersuchung nicht erforderlich ist oder in Rechtsordnungen, in denen sie nicht bekannt ist, unterliegen Eingriffe ab einer bestimmten Erheblichkeitsschwelle grundsätzlich einer vorherigen richterlichen Legitimation.<sup>54</sup> Diese wird in der Regel über einen sog. Richtervorbehalt sichergestellt, also eine vorherige richterliche Genehmigung eines bestimmten Eingriffs.

Die Rechtsordnungen kontinentaler Prägung kennen ferner die Möglichkeit einer nachträglichen

richterlichen Kontrolle, initiiert durch die Beschwerde der Betroffenen gegen die Anordnung und Durchführung bestimmter Ermittlungsmaßnahmen. Jedoch hat diese richterliche Überprüfung in den verschiedenen Rechtsordnungen eine ganz unterschiedliche Ausgestaltung erhalten.<sup>55</sup>

In England und Wales findet nur ausnahmsweise eine vorherige Einbeziehung eines Richters in strafrechtliche Ermittlungen statt.<sup>56</sup> Selbst die Verhaftung eines Verdächtigten, die - anders als in den kontinentalen Rechtsordnungen - ein Weg zur Beweisgewinnung ist (nämlich zur Erlangung eines Geständnisses), erfolgt ohne besonderen Haftgrund und in der Regel zunächst ohne richterlichen Haftbefehl.<sup>57</sup> Gleichwohl erkennt auch das englische Recht an, dass bestimmte persönliche Bereiche vor unkontrollierten Strafverfolgungsmaßnahmen zu schützen sind. So bedarf es eines vorherigen richterlichen Beschlusses, wenn bestimmtes vertrauliches Material beschlagnahmt werden soll. Daneben haben sich im angelsächsischen Strafprozess andere, dem Richtervorbehalt vergleichbare Sicherungen herausgebildet: So erfordern bestimmte Ermittlungsmaßnahmen, welche in den kontinentalen Rechtsordnungen dem Richtervorbehalt unterfallen würden, eine vorherige Zustimmung eines externen Organs mit justitiellem Charakter.<sup>58</sup>

*bb) Beispiel: Haftung der Strafverfolgungsorgane für irreguläres Verhalten.* Weiteres Element justitieller Kontrolle strafrechtlicher Ermittlungen ist die persönliche Haftung der Strafverfolgungsorgane für irreguläres Verhalten, wie es in unterschiedlicher Ausgestaltung in allen untersuchten Rechtsordnungen zu finden ist.<sup>59</sup> Danach müssen sich Hoheitsträger (ohne ein weiteres förmliches Vorverfahren, in dem die Anstellungsbehörde über die Zulässigkeit einer Verfolgung entscheidet) nach dem allgemeinen Strafrecht für missbräuchliches Verhalten in Zusammenhang mit der Amtsausübung verantworten. Das gilt auch für missbräuchliche Datenverarbeitung. Ferner erlauben alle Rechtsordnungen zivilrechtliche Schadensersatzklagen wegen persönlichen Fehlverhaltens.<sup>60</sup>

*cc) Zwischenergebnis.* Aus der Sicht der Mitgliedstaaten erscheint das Tätigwerden von Europol bereits unter diesen beiden exemplarisch herausgegriffenen Elementen justitieller Kontrolle bedenklich: Die laufende Tätigkeit von Europol unterliegt - ganz unabhängig von ihrer Bedeutung für die Rechte der Betroffenen - keiner justitiellen Einbindung, die den Anforderungen entspricht, welche die nationalen Rechtsordnungen an eine justitielle Verantwortung ihrer Strafverfolgungsorgane stellen. Es bedarf weder im Vorfeld einer richterlichen Legitimation, noch ist eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle durch den Beteiligten möglich. Ferner sind Entscheidungsträger nicht in demselben Umfang wie die nationalen Behörden verantwortlich, denn es gibt keine Möglichkeit, Europol-Beamte gegen den Willen ihrer Dienstbehörde für irreguläres Verhalten zur Verantwortung zu ziehen.

## **b) Justitielle Einbindung und Kontrolle auf europäischer Ebene**

Findet die - gemessen an den nationalen Vorgaben - mangelnde justitielle Verantwortung ihre Rechtfertigung in der europäischen Anbindung des Polizeiamtes? Was sind „europäische“ Anforderungen an die justitielle Verantwortung eines Strafverfolgungsorgans?

Die Antwort auf diese Frage ist schon deshalb schwierig, weil für eine justitielle Verantwortung eines Organs der sog. dritten Säule der Union, der „Justitiellen und Polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen“, eine einschlägige Regelung fehlt. Wegen der intergouvernementalen Struktur dieser Säule bietet sich eben zunächst der Rückgriff auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten an. Genuin europäische Regelungen zur justitiellen Verantwortung existieren nur in der sog. ersten Säule der EU, dem europäischen Gemeinschaftsrecht. Hier finden Ermittlungen durch EG-Kontrollure zur Durchsetzung des EG-Wettbewerbsrechts sowie zur Betrugsbekämpfung

Gleß: Europol (NStZ 2001, 623)

627

statt. Diese Ermittlungen unterscheiden sich aber von den nationalen aus verschiedenen Gründen - ein wesentlicher Grund hierfür ist der Umstand, dass selbst die im Rahmen der Betrugsbekämpfung durchgeführten Ermittlungen als verwaltungs- und nicht als strafrechtliche Maßnahmen qualifiziert werden.<sup>61</sup>

*aa) Externe Kontrolle.* Eine externe Kontrolle laufender Ermittlungen von EG-Organen hat sich erst in jüngerer Zeit entwickelt. Die Untersuchungen des Europäischen Amtes zur Betrugsbekämpfung (OLAF), werden seit 1999 durch einen unabhängigen Überwachungsausschuss kontrolliert.<sup>62</sup>

*bb) Gerichtliche Kontrolle.* Eine gerichtliche Überwachung gemeinschaftsrechtlicher Ermittlungstätigkeit wird durch den *EuGH* gewährleistet. Diese weist aber keine klassischen strafprozessualen

Kontrollmechanismen auf, sondern funktioniert vorrangig auf der Grundlage einer beschwerdeinitiierten ex-post-Kontrolle: Ermittlungen der EG-Kontrolleure unterliegen einer umfassenden justitiellen Kontrolle durch die europäische Gerichtsbarkeit, sobald sie mit Eingriffen von gewisser Erheblichkeit verbunden sind. Das ist immer dann der Fall, wenn eine Maßnahme eine verbindliche Rechtswirkung erzeugt, welche die Interessen des Betroffenen durch einen Eingriff in seine Rechtsstellung beeinträchtigen könnte.<sup>63</sup>

Ferner sind die EG-Kontrolleure für irreguläres Verhalten strafrechtlich verantwortlich. Zwar genießen sie prinzipiell Immunität gegenüber den mitgliedstaatlichen Gerichten. Diese Freistellung muss aber aufgehoben werden, um ein nationales strafrechtliches Ermittlungsverfahren zu ermöglichen, wenn dies den Interessen der Gemeinschaft nicht zuwiderläuft.<sup>64</sup> Wann dies der Fall ist, unterliegt der gerichtlichen Überprüfung durch den *EuGH*.<sup>65</sup>

*cc) Zwischenergebnis.* Insofern fehlen im europäischen Gemeinschaftsrecht zwar Elemente justitieller Überwachung, die auf der nationalen Ebene vorhanden sind, wie beispielsweise eine justitielle Einbindung laufender Ermittlungen. Es existiert aber eine gerichtliche Kontrolle aller Ermittlungsmaßnahmen, die rechtlich geschützte Interessen von Individuen berühren. Eine solche Kontrolle fehlt hingegen in bezug auf das Tätigwerden von Europol.

### 3. Lösungsmodelle

Wie könnte ein Kontrollsystem aussehen, das eine ausreichende justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol gewährleistet?

In der rechtspolitischen Auseinandersetzung wurden verschiedene Modelle diskutiert:

- *zum ersten* eine Überwachung durch eine modifizierte, als justitielle Instanz ausgebaute „Gemeinsame Kontrollinstanz“
- *zum zweiten* eine justitielle Kontrolle mittels einer neu einzurichtenden Europäischen Staatsanwaltschaft<sup>66</sup> und einer Rechtswegeröffnung zum *EuGH*; damit würden Instanzen der Europäischen Gemeinschaft (also der „Ersten Säule“ der Union) für die intergouvernementale „Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ erschlossen;
- *zum dritten* die Kontrolle durch nationale (Clearing-)Stellen, beispielsweise mitgliedstaatlicher Strafgerichte, die zu einem europaweiten Netzwerk unabhängiger gerichtsförmiger Kontrollinstanzen mit einer zentralen Koordinierungseinrichtung, etwa mit EUROJUST, verknüpft werden könnte.

#### a) Justitieller Umbau der GKI

Für einen „justitiellen Umbau“ der bereits als Organ der dritten Säule installierten Gemeinsamen Kontrollinstanz spricht zwar, dass damit eine harmonische Weiterentwicklung der bereits bestehenden Kontrollstruktur erreicht werden könnte. Ferner wäre eine Akzeptanz einer solchen Prüfungsinstanz jedenfalls in den Mitgliedstaaten gewährleistet, die diesen Weg selbst in ihren Rechtsordnungen für die Kontrolle heimlicher automatisierter Ermittlungen gewählt haben.<sup>67</sup> Allerdings scheint dieses Kontrollmodell angesichts der geplanten Erweiterung der Kompetenzen von Europol bereits seine Anhängerschaft verloren zu haben. Erhält Europol operative Befugnisse erschiene es kurzfristig, eine auf Datenschutz ausgelegte Behörde in Richtung eines justitiellen Organs auszubauen, welches strafrechtliche (Vor-)Ermittlungen von Europol überprüfen soll.

#### b) Kontrolle durch nationale (Clearing)Stellen

Für den Vorschlag, die Kontrolle über Europol durch ein Netz nationaler Justizinstanzen zu gewährleisten, sprechen zunächst drei Erwägungen<sup>68</sup>: *Erstens* würde dadurch endlich dem ständig fortschreitenden Ausbau der transnationalen polizeilichen Zusammenarbeit eine engere Vernetzung der Justiz der Mitgliedstaaten folgen; *zweitens* könnte durch ein solches Modell den Besonderheiten und Bedürfnissen der verschiedenen nationalen Strafverfahrensordnungen Rechnung getragen werden, und *drittens* bliebe die Kontrolle über die europäische Polizei in den Händen der Mitgliedstaaten. Es existiert auch seit August 1998 ein Europäisches Justitielles Netz (EJN),<sup>69</sup> das eine solche Aufgabe (theoretisch) übernehmen könnte. Das EJN setzt sich aus Kontaktstellen von Vertretern der nationalen Strafverfolgungsbehörden zusammen.<sup>70</sup> Vorrangige Aufgabe des EJN ist es, im Rahmen der bestehenden Rechtshilfewege in bedeutsamen oder eiligen Fällen durch direkte Ansprechpartner eine

persönliche, gegenseitige Hilfestellung und dadurch eine Beschleunigung zu ermöglichen. Bereits wegen seiner dezentralen Strukturierung erscheint das EJN aber nicht für eine Kontrolle des - zentral organisierten - Europäischen Polizeiamts geeignet. Denn ein auf grenzüberschreitende Ermittlungen angelegtes Strafverfolgungsorgan kann praktisch schon deshalb nicht mehr (jedenfalls nicht mehr ausschließlich) durch nationale Stellen kontrolliert werden, weil diese Form der Kontrolle langwierige Verfahrenswege erfordert, welche zu einer gänzlichen Blockade der Arbeit führen könnte. Ferner wäre zu befürchten, dass ein auf nationaler Ebene angesiedeltes Kontrollsystem angesichts der vielfältigen Unterschiede der Rechtsordnungen einer so komplexen Regelung bedürfte, die in der

Gleß: Europol (NStZ 2001, 623)

628

Praxis zu einer faktischen Unkontrollierbarkeit von Europol führen könnte.

### c) Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft

Von vielen wird die Idee favorisiert, die justitielle Einbindung von Europol<sup>71</sup> durch eine *Europäische Staatsanwaltschaft* sicherzustellen<sup>72</sup> und gegebenenfalls sogar den Rechtsweg zum *EuGH* zu eröffnen.

Die Popularität dieser Idee hat ihren Grund wohl darin, dass sie an eine traditionelle Struktur der justitiellen Kontrolle polizeilicher Strafverfolgung in der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten anknüpft,<sup>73</sup> nämlich jenen mit einer Rechtsordnung kontinentaler Prägung. Die Einrichtung einer solchen Behörde erscheint damit als ein konsequenter Schritt nach der Errichtung von Europol. Denn durch eine europäische Staatsanwaltschaft wäre (wieder) gewährleistet, dass über den Einsatz von Strafverfolgungsressourcen durch eine Justizbehörde entschieden wird.

Problematisch an diesem Lösungsmodell ist aber, dass sowohl für eine Europäische Staatsanwaltschaft als auch für den *EuGH* eine einheitliche gesamteuropäische Strafverfahrensordnung geschaffen werden müsste, die - in welcher Form auch immer - mit dem nationalen Strafprozess konkurrieren müsste. Ferner wäre mit dieser Lösung (erneut) ein Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten verbunden, gegen den sie sich bisher in bezug auf solche Bestrebungen in der ersten Säule vehement gewehrt haben. Es scheint aber, dass die Einrichtung einer solchen Institution von den Mitgliedstaaten jetzt grundsätzlich befürwortet wird: Erster Ansatz für eine staatsanwaltschaftliche Tätigkeit könnte Eurojust sein, das „justitielle Pendant“ zu Europol.<sup>74</sup> Bedenklich mit Blick auf die Bemühungen um eine justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol stimmt es, dass keiner der bisher vorgelegten vorbereitenden Rechtsakte für Eurojust die Aufgabe einer justitiellen Kontrolle von Europol vorsieht. In diesen Dokumenten kommt vielmehr immer wieder zum Ausdruck, dass sich Eurojust und Europol als gleichberechtigte Partner gegenseitige Unterstützung leisten sollen.<sup>75</sup>

### III. Fazit

Die Einrichtung von Europol hat das Gewicht der Justiz gegenüber der Polizei nicht nur in der europäischen Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung unterminiert. Die europäische Gewichtung wirkt auch auf die nationalen Rechtsordnungen zurück, in denen seit einiger Zeit die Stellung der justitiellen Organe (in der Praxis der Strafverfolgung) ohnehin geschwächt ist.

Soll die Justiz wieder ihre ursprüngliche Funktion als sachleitungsbefugte Stelle zurückgewinnen, so müsste zum ersten - durch eine justitielle Einbindung der Analysetätigkeit von Europol - sichergestellt werden, dass über die Allokation von Strafverfolgungsressourcen wieder durch eine justitielle Behörde entschieden wird. Diese justitielle Behörde müsste dann bei der Auswahl eines Analyseprojektes, der Zusammenstellung der Analysegruppe der Plausibilitätskontrolle hinsichtlich des Datenmaterials seiner Gewinnung und Weitergabe (mit-)entscheiden. Zum zweiten müsste der Rechtsweg für eine gerichtliche Überprüfung von (angeblichem) Fehlverhalten von Europolbediensteten eröffnet werden, ganz unabhängig vom Einverständnis der Dienstbehörde. Das erforderte eine Änderung des Immunitätsprotokolls, das vom deutschen Gesetzgeber ohnehin nur unter der Maßgabe akzeptiert worden war dass die Notwendigkeit der Freistellung von gerichtlicher Kontrolle zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal überprüft wird.<sup>76</sup> Nicht ausreichend ist es jedenfalls, wie bisher für die Frage der justitiellen Verantwortlichkeit auf die in den nationalen Strafverfahrensordnungen gewachsenen Kontrollsysteme zu verweisen<sup>77</sup>, ohne dass erläutert wird, wie diese (in ihrer Jurisdiktion beschränkten) untergeordneten Systeme eine auf übergeordneter Ebene angesiedelte, europäische Einrichtung tatsächlich kontrollieren sollen.

Die Einrichtung von Europol könnte den Mitgliedstaaten insofern als Zäsur und Anlass dienen, die

Funktion des strafrechtlichen Vorverfahrens sowie die Rollen und das Verhältnis von Gerichten, Staatsanwaltschaft und Polizei in der Strafverfolgung neu zu definieren und entsprechende Konsequenzen zu ziehen - auch und gerade im Hinblick auf neue gemeinsame europäische Initiativen.

---

- \* Die Autorin ist Wiss. Referentin am Max-Planck-Institut für ausl. und inter. StrafR, Freiburg/Br. und Senior Fellow am Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn. [↗](#)
- <sup>1</sup> Zur „European Drug Unit“ ausf. *Woodward* European Journal of Criminal Policy and Research 1993, 19f. Im Juli 1999 hat Europol seine Arbeit in Den Haag aufgenommen. [↗](#)
- <sup>2</sup> Dazu unten Fn 15-17. [↗](#)
- <sup>3</sup> Zu der Rolle Euopols bei staatlich überwachten Drogengeschäften *Tolmein* StV 1999, 113f. [↗](#)
- <sup>4</sup> Dazu *Storbeck* Europol in der Arbeitsphase und die Kontrolle durch die Gremien, Manuskript eines Vortrages an der Polizeiführungsakademie, Münster 14. 9. 1999, S. 3. [↗](#)
- <sup>5</sup> Vgl. dazu Empfehlung des Rates v. 30. 11. 2000, Abl. C 357 v. 13. 12. 2000, 7f. [↗](#)
- <sup>6</sup> Vgl. aber *Nelles* ZStW 109 (1997), 739f.; *Tolmein* StV 1999, 108ff. [↗](#)
- <sup>7</sup> Vgl. *Faure/van Riel/Ubachs* in Gleß/Grote/Heine (Hrsg.), Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Bd. 1, 2001, S. 439ff.; *Zerbes* ebda., S. 521; *Voß* ebda., S. 83; *Huber/Rabenstein* ebda., S. 170. [↗](#)
- <sup>8</sup> *Nelles* ZStW 109 (1997), 742. [↗](#)
- <sup>9</sup> Art. K. 3 EUV a.F. (Hervorhebung durch *Verf.*). [↗](#)
- <sup>10</sup> Vgl. dazu die Ministervereinbarung v. 2. 6. 1993 sowie die gemeinsame Maßnahme v. 10. 3. 1995, Abl. L 62 v. 20. 3. 1995, 1. Krit. dazu *di Fabio* DöV 1997, 97f.; *Tolmein* StV 1999, 108f.mwN. [↗](#)
- <sup>11</sup> BGBl 1995 II, 155; Abl. L 62 v. 20. 3. 1995, 2. Vgl. dazu *Storbeck* in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2. 6. 1996 (B 23/95), 24. [↗](#)
- <sup>12</sup> Art. 3 II EDU-Vereinbarung, Abl. L 62 v. 20. 3. 1995, 2. [↗](#)
- <sup>13</sup> Zum Straftatenkatalog Anh., Abl. C 316 v. 27. 11. 1995, 30. [↗](#)
- <sup>14</sup> ABI L 62 v. 20. 3. 1995, 1. [↗](#)
- <sup>15</sup> ABI L 342 v. 31. 12. 1996, 4. [↗](#)
- <sup>16</sup> ABI C 26 v. 30. 1. 1999, 22. [↗](#)
- <sup>17</sup> ABI C 149 v. 28. 5. 1999, 16. [↗](#)
- <sup>18</sup> Abl C 316 v. 27. 11. 1995, 1. [↗](#)
- <sup>19</sup> Art. 30 IIa EUV. [↗](#)
- <sup>20</sup> Art. 30 IIb EUV. [↗](#)
- <sup>21</sup> Das sind im Entstehen befindliche Handlungsmuster, denen noch keine völkerrechtliche

Verbindlichkeit zukommt; dazu *Ipsen* VölkerR, § 19 Rn 20. [↗](#)

<sup>22</sup> ABI EG C 289 v. 12. 10. 2000, 8. [↗](#)

<sup>23</sup> ABI EG C 357 v. 13. 12. 2000, 7. [↗](#)

<sup>24</sup> *Tolmein*, StV 1999, 109f.; *Weßlau* Vorfeldermittlungen, S. 335-339. [↗](#)

<sup>25</sup> Das trifft insbesondere für die Staaten zu, in denen prinzipiell das Legalitätsprinzip gilt (wie beispielsweise *Italien*, *Österreich* und *Deutschland*), da die Strafverfolgungsorgane die Ermittlungsansätze weiterverfolgen müssen. [↗](#)

<sup>26</sup> S. oben I.3. [↗](#)

<sup>27</sup> Art. 30 des Europol-Übereinkommen, ABI C 316 v. 27. 11. 1995, 1. [↗](#)

<sup>28</sup> Europol hat einen eigenen Finanzkontrolleur (Art. 35 VII Europol-Übereinkommen) und wird ferner von einem Haushaltsausschuss (Art. 35 VIII Europol-Übereinkommen) überwacht. [↗](#)

<sup>29</sup> Art. 24 Europol-Übereinkommen, ABI C 316 v. 27. 11. 1995, 1. [↗](#)

<sup>30</sup> Art. 24 I Europol-Übereinkommen, ABI C 316 v. 27. 11. 1995, 1. [↗](#)

<sup>31</sup> Zum Aufgabengebiet vgl. Art. 24 III Europol-Übereinkommen, ABI C 316 v. 27. 11. 1995, 1. [↗](#)

<sup>32</sup> Art. 19 Europol-Übereinkommen, ABI C 316 v. 27. 11. 1995, 1. [↗](#)

<sup>33</sup> Art. 19 Abs. 7 Europol-Übereinkommen, ABI C 316 v. 27. 11. 1995, 1. [↗](#)

<sup>34</sup> Art. 28 Europol-Übereinkommen, ABI C 316 v. 27. 11. 1995, 1. [↗](#)

<sup>35</sup> Art. 28 I Nr. 12 und 17 Europol-Übereinkommen, ABI C 316 v. 27. 11. 1995, 1. [↗](#)

<sup>36</sup> Art. 28 I Nr. 8 und 9 Europol-Übereinkommen., ABI C 316 v. 27. 11. 1995, 1. [↗](#)

<sup>37</sup> Zu den zivilrechtlichen Ausnahmen vgl. Art. 9 Immunitäts-Protokoll, ABI C 221 v. 19. 7. 1997, 1; zur Funktion des *EuGH* als „Schiedsgericht“ der EU-Mitgliedstaaten vgl. das „Vorabentscheidungsprotokoll“ (AbI C 299 v. 9. 10. 1996, 1); zu beidem *Gimbal* Die Union - Vierteljahreszeitschr. für Integrationsfragen 2000, 104f., 113f. [↗](#)

<sup>38</sup> Prot. über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol v. 19. 6. 1997. [↗](#)

<sup>39</sup> Art. 8 Ia Immunitäts-Prot., ABI C 221 v. 19. 7. 1997, 1. Zu den Ausnahmen vgl. Art. 32 und 9 Immunitäts-Prot. [↗](#)

<sup>40</sup> Hailbronner JZ 1998, 284; Nachbaur KJ 1998, 234. [↗](#)

<sup>41</sup> So insb. *Böse* NJW 1999, 2416-2417; vgl. a. *Ostendorf* NJW 1997, 3420. [↗](#)

<sup>42</sup> *Gleß* EuropaR 1998, 753; *Hölscheidt/Schotten* NJW 1999, 2852 mwN. [↗](#)

<sup>43</sup> Vgl. dazu Art. 35 EUV. [↗](#)

<sup>44</sup> Prot. betr. die Auslegung des Europol-Übereinkommens durch den Gerichtshof der Europäischen

Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung, ABl C 299 v. 9. 10. 1996, 1. [↑](#)

45 Vgl. Art. 35 EUV Amsterdamer Fassung. [↑](#)

46 Vgl. Art. 19 I Europol-Übereinkommen und oben II.1.a. [↑](#)

47 Art. 24 VII 5 Europol-Übereinkommen; vgl. dazu *Frowein/Krisch*, JZ 1998, 591; *Soria Verwa* 1998, 431f. [↑](#)

48 Ausf. zur (fehlenden) parlamentarischen Kontrolle von Europol *Gimbal* (o.Fn 37), 100ff., 108f. [↑](#)

49 *Gleß/Grote/Heine* (o.Fn 7) Bd. 1 und 2, 2001. [↑](#)

50 *Delmas-Marty Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union* (mit einer Einf. von *Ulrich Sieber*), 1998. Eine überarbeitete Version erschien 2000: *Delmas-Marty/Vervaele The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Antwerpen. [↑](#)

51 Ausf. dazu die Beiträge in Bd. 2 die „Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Grundrechtsschutz“, *Gleß/Grote/Heine*. [↑](#)

52 *Bank/Krisch* in *Gleß/Grote/Heine* (o.Fn 7), S. 7ff. [↑](#)

53 Wie in Frankreich (*Leblois-Happe/Barth* in *Gleß/Grote/Heine* [o.Fn 7] S. 256) und den Niederlanden *Faure/van Riel/Ubachs* ebda., S. 404f.). [↑](#)

54 Für Österreich *Zerbes* in *Gleß/Grote/Heine* (o.Fn 7), S. 467 und 480; für Deutschland *Voß* ebda., S. 106f. Das gilt auch für Dänemark (*Cornils/Versch* ebda., S. 32) und Italien (*Caianiello/Orlandi* ebda., S. 347), die sich in anderer Hinsicht am angelsächsischen Prozess orientieren. [↑](#)

55 Für Frankreich *Leblois-Happe/Barth* in *Gleß/Grote/Heine* (o.Fn 7), S. 276ff.; für Dänemark *Cornils/Verch* ebda., S. 41ff.; für Deutschland *Voß* ebda., S. 111ff.; für die Niederlande *Faure/van Riel/Ubachs* ebda., S. 421f. [↑](#)

56 *Huber/Rabenstein* in *Gleß/Grote/Heine* (o.Fn 7), S. 180ff. [↑](#)

57 *Huber/Rabenstein* in *Gleß/Grote/Heine* (o.Fn 7), S. 182ff. [↑](#)

58 Vgl. dazu: *Grote* in *Gleß/Grote/Heine* (o.Fn 7) Bd. 2, S. 534ff. [↑](#)

59 Für England und Wales *Huber/Rabenstein* in *Gleß/Grote/Heine* (o.Fn 7), S. 191ff.; für Deutschland *Voß* ebda., S. 117.; für die Niederlande *Faure/van Riel/Ubachs* ebda., S. 421f. [↑](#)

60 Für Österreich *Zerbes* in *Gleß/Grote/Heine* (o.Fn 7), S. 487f.; für Dänemark *Cornils/Verch* ebda., S. 46; für England und Wales *Huber/Rabenstein* ebda., S. 193. [↑](#)

61 Vgl. Art. 1 VO (Euratom, EG) Nr. 2185/96, ABl L 292 v. 15. 11. 1996, 2; *EuGH „Boehringer“*, Slg. 1970, 769, 802; *EuGH „AM & S“*, Slg. 1982, 1575, 1611; sowie aus dem umfangreichen Schrifttum *Böse Strafen und Sanktionen*, S. 55f.; *Dannecker Jura* 1998, 80; *Pradel/Corstens Droit pénal européen*, 21; *Satzger Europäisierung des Strafrechts*, S. 699. [↑](#)

62 *Gleß/Zeitler* in *Gleß/Grote/Heine* (o.Fn 7), S. 569f. [↑](#)

63 *Gleß/Zeitler* in *Gleß/Grote/Heine* (o.Fn 7), S. 572. [↑](#)

64 Dazu auch *Iglesias NJW* 1999, 2. [↑](#)

- 65 *Gleß/Zeitler* in *Gleß/Grote/Heine* (o.Fn 7), S. 578.↗
- 66 Die Staatsanwaltschaft gewährleistet eine „justitielle Einbindung“ polizeilicher Ermittlungen durch ihre Aufsichtsfunktion, auch wenn sie selbst letztlich Teil der Exekutive ist.↗
- 67 Wie Frankreich (*Leblois-Happe/Barth* in *Gleß/Grote/Heine* [o.Fn 7], S. 312ff.) Österreich (*Zerbes* ebda., S. 513f.).↗
- 68 *Schomburg* ZRP 1999, 237; *Schmidt/Jortzig* ZEuS 1998, 14; vgl. a. die Bundesratsinitiative vor der Ratifikation des Europol-Übereinkommens, BT-Dr. 13/7931, S. 54ff.; *Voss* DRiZ 1998, 141.↗
- 69 Gemeinsame Maßnahme des Rates der EU v. 29. 6. 1998 (ABl EG L 191 v. 7. 7. 1998, 4).↗
- 70 Für Deutschland wurden Kontaktstellen in jedem Bundesland sowie eine weitere bei dem GBA eingerichtet, so dass insgesamt 17 Kontaktstellen existieren.↗
- 71 Vgl. dazu den „Corpus Juris“-Entwurf, dem zu Folge in der ersten Säule der EU eine Europäische Staatsanwaltschaft eingerichtet werden sollte. Ob eine solche Behörde auch eine Kontrollfunktion gegenüber Europol wahrnehmen kann und soll, erscheint bisher ungeklärt.↗
- 72 Vgl. etwa *Bull* DRiZ 1998, 41.↗
- 73 Vgl. dazu auch *Ostendorf* NJW 1997, 3418, *Prantl* DRiZ 1987, 235; *Bull* DRiZ 1998, 3231f. *Tolmein* Europol, StV 1999, 112; *Gleß/Lüke* Jura 1998, 76ff.↗
- 74 Schlussfolgerungen des Vorsitzes No. 46.↗
- 75 Bspw. Erwägungsgrund 4 sowie Art. 4 des Entwurfs des Rates der EU („LIMITE/EUROJUST 7“ 7408/1/01).↗
- 76 Vgl. dazu *Bull* DRiZ 1998, 40; *Hirsch* ZRP 1998, 10f.; *Hölscheidt/Schotten* NJW 1999, 2854f. Eine erste - im Ergebnis nicht begründete - Überprüfung des Verwaltungsrat in seiner Sitzung v. 12./13. 9. 2000 hat ergeben, „dass das Protokoll nicht geändert zu werden braucht“ (unveröff. Ratsdokument, Brüssel 6. 8. 2000 [11. 10], 11993/00 „Europol 30“).↗
- 77 In den Schlussfolgerungen des EU-Vorsitzes von Tampere (15. und 16. 10. 1999, Nr. 45) wird darauf verwiesen, dass bei einer Übertragung weiterer Aufgaben auf Europol „die Systeme der gerichtlichen Kontrolle in den Mitgliedstaaten zu beachten sind“.↗