

Strafverfolgung über die Grenzen hinweg

– Formen der Zusammenarbeit europäischer Länder zur Kriminalitätsbekämpfung –¹

Von Wiss. Referentin *Sabine Gleß*, Freiburg und Wiss. Mitarbeiterin *Monika Lüke*, Dresden

In einem gemeinsamen Brief im Vorfeld des Europäischen Rates von Dublin im Dezember 1996 bekräftigten der deutsche Bundeskanzler und der französische Ministerpräsident den Wunsch, bei der Revision des Maastrichter Vertrages festzulegen, „durch welche Maßnahmen und Zwischenschritte der weitere Ausbau von Europol zu einer wirksamen Polizeibehörde mit operativen Befugnissen vorangebracht werden kann“, um grenzüberschreitende Kriminalität wirksamer zu bekämpfen². Die Vision einer gemeinsamen europäischen Strafverfolgung hatte damit eine Gestalt angenommen, die noch vor wenigen Jahren von vielen als Utopie abgetan worden wäre. Denn trotz aller Bemühungen um ein vereintes Europa galt die Strafverfolgung bis vor kurzem als Bastion nationaler Souveränität – obwohl Anstrengungen, die Kriminalitätsbekämpfung europaweit zu koordinieren, keineswegs neu sind und die informelle grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizeibehörden in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hat³.

Die Position, daß Strafverfolgung zum unantastbaren Kern einzelstaatlicher Gewalt gehöre, scheint nun also durch die Zusammenarbeit europäischer Länder im Rahmen der Europäischen Union – insbesondere durch die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamtes – zugunsten einer effektiven grenzüberschreitenden Ermittlungstätigkeit zur Disposition gestellt⁴.

Anliegen der folgenden Darstellung ist es, anhand der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit europäischer Länder zu klären, wie grenzüberschreitende Strafverfolgung zur Zeit schon praktiziert wird, bzw. in unmittelbarer Zukunft praktiziert werden wird. Die verschiedenen Formen der Zusammen-

arbeit zur Kriminalitätsbekämpfung sind gerade – aber nicht nur – für Studierende verwirrend. Das liegt wohl weniger an den von den Experten verwendeten Kürzeln (TREVI, CELAD, Schengen II, EDS/EDU, UCLAF, etc.), die sich in der Zwischenzeit allgemein eingebürgert haben, sondern an dem Umstand, daß die verschiedenen Kooperationen jeweils unterschiedliche Gruppen von Staaten verbinden, denen spezielle Kompetenzen eingeräumt wurden⁵. Strafverfolgung über die Grenzen hinweg erfolgt in Europa in fünf Typen: (1.) durch in Konventionen des Europarates festgelegte Kooperationen⁶;

¹ Wir danken Frau Professorin *Ursula Nelles* und Herrn *Torsten Schmitz* für hilfreiche Diskussionen.

² Sie forderten, daß sich der Rat hierzu „im revidierten Vertrag auf klare Zielbestimmungen verständigen und eine Agenda für die stufenweise Umsetzung konkreter Schritte festlegen“ sollte. Ebenso äußerten sich der deutsche Außenminister und sein italienischer Kollege, FAZ vom 21. 2. 1997, S. 6.

³ Zu diesem „kleinen Grenzverkehr“ vgl. bspw. *Seifried*, Deutsch-Französische Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung, *Kriminalistik* 1981, 169 ff; *O’Keeffe*, The Schengen Convention: A Suitable Modell for European Integration?, *Yearbook of European Law* 1991, 202 f.

⁴ Zur Analyse der Entwicklung vgl. *Anderson*, Policing the European Union, Oxford 1995, S. 38 ff; zu den Szenarien eines „Euro-Cops“ vgl. *Verbruggen*, Euro-Cops? Just Say Maybe, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1995, 150 ff.

⁵ Hinzu tritt, daß Europa – wie bei einem Vergleich des Europas der Europäischen Union und dem des Europarates leicht festzustellen ist – auch kein fest umrissener geographischer Begriff ist.

⁶ Siehe dazu unten: I.

(2.) durch informelle Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften, bzw. der Europäischen Union⁷; (3.) im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit⁸, (4.) durch Maßnahmen innerhalb der „dritten Säule“⁹ der Europäischen Union sowie (5.) durch eigenständige Wahrnehmung von Kompetenzen durch Organe der Europäischen Gemeinschaften¹⁰.

I. Zusammenarbeit auf der Grundlage der Konventionen des Europarates

Der im Jahr 1949 gegründete Europarat ist ein Arbeitsforum für nunmehr vierzig Staaten, die sich – unter anderem – um eine engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung bemühen. Dazu stehen ihnen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung¹¹. Wichtig für die Zusammenarbeit zur Kriminalitätsbekämpfung waren vor allem die durch Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten ausgehandelten Konventionen. Konventionen erlangt erst durch Ratifikation, d. h. durch Umsetzung in innerstaatliches Recht, „Geltung auf nationaler Ebene“¹². Im Europarat kann also kein unmittelbar in den Mitgliedsstaaten geltendes Recht geschaffen werden. Obwohl den Konventionen des Europarates lediglich völkerrechtliche Verbindlichkeit zukommt¹³ und ihre Wirksamkeit darüber hinaus durch entsprechende Vorbehalte eingeschränkt werden kann, haben sie in der Vergangenheit eine wichtige Rolle bei der Koordination der Strafverfolgung in Europa gespielt¹⁴. Konventionen des Europarates regelten unter anderem die Auslieferung¹⁵, die Rechtshilfe in Strafsachen¹⁶, die Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung¹⁷, die Kontrolle des Erwerbes und Besitzes von Schusswaffen durch Einzelpersonen¹⁸ und zur Überstellung verurteilter Personen^{19, 20}. Gegenstand der Konventionen war in der Hauptsache die Vereinheitlichung des Rechtshilfeverkehrs zwischen den Staaten. Eine grenzüberschreitende Strafverfolgung in dem Sinne verstärkter Zusammenarbeit bei der Ermittlungstätigkeit war nicht ihr Ziel.

Jedoch ist es einer Konventionen des Europarates, nämlich der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)²¹, zu verdanken, daß sich innerhalb der letzten Jahrzehnte ein Mindeststandard bestimmter Verfahrensrechte in den europäischen Ländern herausgebildet hat. Der Umstand, daß die in dieser Konvention niedergelegten Rechte unmittelbar durch die Betroffenen in den Strafverfahren eingefordert werden können²², ist der Grund dafür, daß der EMRK bis heute eine große Bedeutung zukommt, während die meisten Konventionen des Europarates zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union allmählich durch den Abschluß neuer Übereinkommen an Gewicht verlieren. Die EMRK könnte darüber hinaus dadurch neue Bedeutsamkeit gewinnen, daß sie als ein Teil des Grundrechtsstandards innerhalb der Europäischen Union²³ und als Maßstab für alle Handlungen innerhalb der „dritten Säule“ anerkannt wurde²⁴.

II. Informelle intergouvernementale Zusammenarbeit

Wenige Jahre nach Gründung des Europarates schlossen sich Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande sukzessive in den drei Europäischen Gemeinschaften mit dem Ziel einer wirtschaftlichen Einigung zusammen. Eine darüber hinausgehende politische Integration wurde zum damaligen Zeitpunkt nur von wenigen gefordert. Jedoch existierten seit Beginn der Gemeinschaften Konsultationsgruppen, in denen auch auf anderen Gebieten als der Wirtschaftspolitik ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedsländer abgestimmt wurde.

1. TREVI²⁵

Im Bereich der Strafverfolgung ging von dem Auftreten des politischen Terrorismus der 70er Jahre eine Initialwirkung für

eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten aus²⁶. 1975 reagierte der Europäische Rat²⁷ von Rom durch die Einführung einer informellen, aber regelmäßigen Zusammenarbeit der nationalen Behörden in Arbeitsgruppen auf die damaligen Terroranschläge. Ziel dieser Zusammenkünfte war es, Informationen und Erfahrungen – zunächst²⁸ – in bezug auf die Bekämpfung des politischen Terrorismus zwischen den Staaten auszutauschen und gemeinsame polizeiliche Strategien zu erarbeiten²⁹. Diese Zusammenarbeit wurde in der Folgezeit von den Justiz- und Innenministerien der Mitgliedsstaaten sukzessive in – insgesamt fünf – regelmäßig tagende Gruppen umgesetzt: TREVI I, II und III, TREVI '92 sowie die Ad-hoc-Gruppe Europol³⁰.

⁷ Siehe dazu unten: II.1.–2.

⁸ Siehe dazu unten: III.1.–2.

⁹ Siehe dazu unten: IV.1.–2.

¹⁰ Siehe dazu unten: IV.1.–2.

¹¹ Im Rahmen des Europarates werden bspw. Empfehlungen und Resolutionen ausgearbeitet. Darüber hinaus bieten regelmäßig tagende Arbeitsgruppen ein ständiges Diskussionsforum.

¹² In Deutschland erfolgt die Umsetzung durch das in Art. 59 Abs. 2 GG vorgeschriebene Verfahren.

¹³ Das heißt, die Staaten verpflichten sich durch die Unterzeichnung, die Regelungen in innerstaatliches Recht umzusetzen.

¹⁴ Vgl. dazu ausf. *Lagodny/Reisner*, Die Aktivitäten des Europarates auf strafrechtlichem Gebiet, in: Eser/Huber (Hrsg.), *Strafrechtsentwicklung in Europa* 3/2, Band S 20/2 (1991) S. 1318 ff.; *Vogler*, Die strafrechtlichen Konventionen des Europarates, *JUR* 1992, 586 ff.

¹⁵ Übereinkommen vom 13. 12. 1957, BGBl. II 1964, 1369, 1371; BGBl. II 1976, 1778. Zur vereinfachten Auslieferung zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vgl. ABl. Nr. C 313 vom 23. 10. 1996, 12.

¹⁶ Übereinkommen vom 20. 4. 1959, BGBl. II 1964, 1369, 1385; BGBl. II 1976, 1799.

¹⁷ Übereinkommen vom 27. 1. 1977, BGBl. II 1978, 321.

¹⁸ Übereinkommen vom 28. 6. 1978, BGBl. II 1980, 953.

¹⁹ Übereinkommen vom 21. 3. 1983, BGBl. II 1991, 1006.

²⁰ Zu weiteren Übereinkommen, die nicht, bzw. nicht in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten sind vgl. *Vogler* aaO (Fn. 14), *JUR* 1992, 592 f.

²¹ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. 11. 1950.

²² Vgl. zu der Bedeutung einzelner Verfahrensrechte: *Jung*, Strafverteidigung in Europa, StV 1990, 514; *Strasser*, Menschenrechte im Bereich des Strafrechts – ein Überblick über die Straßburger Rechtsprechung, in: *Strafrechtsverteidigervereinigung*, 14. *Strafrechtsverteidigertag*, S. 105 ff.

²³ Art. F Abs. 2 EUV.

²⁴ Art. K. 2 Abs. 1 EUV, vgl. zur „dritten Säule“ unten: IV.

²⁵ Der Ursprung dieser Bezeichnung ist unklar: Während die einen Trevi als Kürzel in die Begriffe „Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale“ auflösen wollen (bspw.: *Fischer*, Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, *EuZW* 1994, 748), führen andere ihn auf den ersten Tagungsort der Arbeitsgruppe bei der „Fontana di Trevi“ in Rom zurück (*Degen*, in: von der Groeben, *Handbuch des Europäischen Rechts*, Loseblattsammlung Stand: Juni 1996, vor Art. K-K. 9 Rdn. 2 Fn. 4).

²⁶ Zu den davor bestehenden Konsultationsgruppen vgl. ausf.: *Busch*, *Von Interpol zu Trevi*, *Cilip* 1988, S. 46.

²⁷ Im Europäischen Rat versammeln sich die Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften.

²⁸ Vgl. zur Entwicklung der Arbeitsprogramme ausführlich: *Busch* aaO (Fn. 26) *Cilip* 1988, S. 48 f.; *Degen* aaO (Fn. 25) vor Art. K-K. 9 Rdn. 2–5.

²⁹ Vgl. dazu *Busch* aaO (Fn. 26) *Cilip* 1988, S. 48; *Woodward*, *Establishing Europol*, *European Journal of Criminal Policy and Research* 1993, 9 f.

³⁰ TREVI I befaßte sich mit Fragen der Terrorismusbekämpfung, TREVI II mit solchen der allgemeinen polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere auf technischem Gebiet, TREVI III mit der Rauschgiftbekämpfung, TREVI '92 mit Ausgleichsmaßnahmen in Zusammenhang mit dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen, die Ad-hoc-Gruppe Europol mit der Einrichtung eines europäischen Polizeiamtes. Vgl. dazu *Akmann*, Die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres als „3. Säule“ des Maastrichter Unionsvertrages, *JA* 1994, 51. Vgl. ausf. zur Organisation *Busch* aaO (Fn. 26) *Cilip* 1988, S. 48; *Woodward* aaO (Fn. 29) *European Journal of Criminal Policy and Research* 1993, 10 f.

Die TREVI-Zusammenarbeit wurde nicht in den institutionellen Rahmen der Gemeinschaften eingegliedert. Es blieb also den Mitgliedsstaaten überlassen, ob und in welcher Form sie mitwirkten³¹. Der Kommission der Europäischen Gemeinschaft und dem Generalsekretariat des Rates wurde jedoch seit 1990 in TREVI '92 und seit 1991 in der Ad-hoc-Gruppe Europol ein Beobachterstatus eingeräumt³².

TREVI hatte also keine institutionelle Grundlage im Gemeinschaftsrecht. Auch auf nationaler Ebene wurde für diese Form der Zusammenarbeit keine besondere gesetzliche Grundlage geschaffen³³. Vielmehr sahen die Regierungen der Mitgliedsstaaten in den TREVI-Arbeitsgruppen eine Verwaltungstätigkeit, für die es eines Gesetzes nicht bedürfte³⁴. Dieser Standpunkt ist insofern fragwürdig, als es im Bereich präventiv-polizeilicher Tätigkeit auch zum Austausch personenbezogener Daten kam³⁵. Ob – und wenn ja inwiefern – die Arbeit der TREVI-Gruppen faktisch Einfluß auf nationale Ermittlungsverfahren hatte, ist nicht bekannt³⁶. Von Bedeutung ist die TREVI-Arbeit heute vor allem deshalb, weil dort die Eckdaten für die Zusammenarbeit der europäischen Staaten gesetzt wurden, die als Besitzstand³⁷ in die Verhandlungen über den Maastricht-Vertrag eingegangen und seither Grundlage weiterer Zusammenarbeit im Rahmen der „dritten Säule“³⁸ sind.

2. CELAD³⁹

Im Laufe der achtziger Jahre wurde die Drogenbekämpfung in vielen Mitgliedsstaaten zum beherrschenden Thema der kriminalpolitischen Agenda. 1989 setzte der Europäische Rat in Straßburg als Antwort auf diese Diskussion CELAD ein. CELAD ist ein Ausschuß nationaler Vertreter mit der Aufgabe, Maßnahmen der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung der Drogensucht zu koordinieren⁴⁰. Vertreter der Kommission der Europäischen Gemeinschaft haben dort einen Beobachterstatus⁴¹. CELAD beschäftigte sich mit der Drogenbekämpfung nicht nur in polizei- und strafrechtlicher Hinsicht, sondern auch unter gesundheits- und wirtschaftspolitischen Aspekten⁴². Ein wesentliches Ergebnis der Ausschubarbeit war die Erstellung eines Europäischen Drogenbekämpfungsplanes, der unter anderem die Einrichtung einer Europäischen Drogenbeobachtungsstelle vorsah⁴³. CELAD besteht bis heute als eine Form der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten „in der Grauzone zwischen intergouvernementaler und gemeinschaftlicher Zusammenarbeit“⁴⁴. Durch CELAD wird aber lediglich ein politischer Handlungsspielraum in bezug auf die Bekämpfung der Drogenkriminalität festgelegt. Der Ausschuß nimmt keinen unmittelbaren Einfluß auf die Verfolgung konkreter Betäubungsmitteldelikte durch die nationalen Behörden und hat keine eigenen Ermittlungskompetenzen.

III. Durchführungsübereinkommen zum Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. 6. 1985 (SDÜ)

Eine formale Verankerung grenzüberschreitender Strafverfolgung in Europa erfolgte erst in Folge des Wegfalls der Binnengrenzen zwischen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften: Ausgehend von einem durch den Europäischen Rat im Jahr 1984 gefaßten Beschluß, daß eine europäische Integration in solchen Bereichen herbeigeführt werden solle, die für die Bürger in ihrem Alltagsleben spürbar seien, betreibt die Gemeinschaft seit 1984 ein Bündel von Aktionen zur Verwirklichung des „Europas der Bürger“. Dazu gehört auch die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen. Dieses Anliegen wurde nicht von allen Mitgliedsländern mitgetragen. 1985 schlossen Frankreich, Deutschland und die Beneluxstaaten in der luxemburgischen Stadt Schengen einen

völkerrechtlichen Vertrag: das Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen an den gemeinsamen Grenzen (im folgenden: Schengen I⁴⁵). Sein Ziel ist die Beseitigung aller Binnengrenzen und die gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen. Dem – als Pilotprojekt konzipierten – Abkommen waren schon vor der Regierungskonferenz von Amsterdam im Juni 1997 Spanien, Portugal, Italien, Griechenland, Österreich sowie die Länder der Nordischen Union⁴⁶ beigetreten. Es fehlten also lediglich Großbritannien und Irland. Im Rahmen der Regierungskonferenz wurde nunmehr beschlossen, den Besitzstand von Schengen in die sog. dritte Säule der Europäischen Union⁴⁷ zu überführen⁴⁸.

Die durch den Wegfall der Binnengrenzkontrollen⁴⁸ befürchtete Einbuße an innerer Sicherheit soll ein weiterer völkerrechtlicher Vertrag, das Durchführungsübereinkommen zum Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. 6.

³¹ Eine Anlehnung an die Organisationsstruktur der Gemeinschaften erfolgte nur insofern, als der Vorsitz in den Arbeitsgruppen durch den Mitgliedsstaat ausgeübt wurde, der turnusgemäß den Vorsitz im Rat führte.

³² Degen aaO (Fn. 25) vor Art. K-K. 9 Rdn. 2.

³³ Zur Frage des „institutionellen Gesetzesvorbehalts“ vgl. di Fabio, Die „dritte Säule“ der Union, DÖV 1997, 97.

³⁴ Vgl. bspw. Busch, Die „dritte“ Säule der Union, Cilip 1996, 6 ff.; Woodward aaO (Fn. 29) European Journal of Criminal Policy and Research 1993, 11.

³⁵ Vgl. Busch aaO (Fn. 34) Cilip 1996, 8; Woodward aaO (Fn. 29) European Journal of Criminal Policy and Research 1993, 10 f.

³⁶ Im Rahmen von TREVI wurden keine Vereinbarungen mit rechtlicher Bindungswirkung erarbeitet, sondern Ministerempfehlungen, deren Umsetzung von dem politischen Willen des jeweiligen Landes abhängig waren. Arbeitsberichte der TREVI-Gruppen sind nicht veröffentlicht.

³⁷ Arg. aus Art. 3 der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und der Anpassung der die Europäischen Union begründenden Verträge (ABl. Nr. C 241 vom 29. 8. 1994).

³⁸ Vgl. dazu unten IV.

³⁹ Comité Européen de la Lutte Antidrogue.

⁴⁰ Vgl. dazu im einzelnen Rupprecht/Hellenthal, Programm für eine Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit, in: Rupprecht/Hellenthal (Hrsg.): Innere Sicherheit im europäischen Binnenmarkt (Gütersloh 1992) S. 23 ff. S. 161.

⁴¹ Rupprecht/Hellenthal aaO (Fn. 40) S. 162 f.

⁴² Zu Organisation und Aufgabenbereich ausf.: Degen aaO (Fn. 25) vor Art. K-K. 9 Rdn. 15.

⁴³ Vgl. dazu unten V.1.

⁴⁴ Weidenfeld, Die innere Sicherheit als europäische Politik, in: Rupprecht/Hellenthal (Hrsg.): Innere Sicherheit im europäischen Binnenmarkt (Gütersloh 1992) S. 7 ff. S. 15.

⁴⁵ Europa-Archiv 1991, B 3. Vgl. zu der Vorgeschichte ausf.: Kattau, Strafverfolgung nach Wegfall der europäischen Grenzkontrollen (Pfaffenweiler 1993) S. 2 ff.

⁴⁶ Zu der bereits bestehenden Kooperation im Rahmen der Nordischen Union, vgl. Joubert/Bevers, Schengen Investigated (The Hague 1996) S. 31.

⁴⁷ S. dazu unten: IV.

⁴⁸ Diese Überführung in die Union erfolgt allerdings mit der Besonderheit, daß Großbritannien und Irland weiterhin frei entscheiden können, ob bzw. welchen Maßnahmen der Schengener Verträge sie beitreten wollen, sog. „opting-in“-Modell (vgl. die Protokolle X und Y des Amsterdamer Vertragsentwurfes). Auch Dänemark hat seine „besondere Position“ durch einen entsprechenden Vorbehalt abgesichert (vgl. das Protokoll Z des Amsterdamer Vertragsentwurfes).

⁴⁹ Welche Rolle Grenzkontrollen für die Kriminalitätsbekämpfung spielen, ist umstritten, vgl. bspw. Kattau aaO (Fn. 45) S. 160 f.; Fijnaut, The Schengen Treaties and European Police Cooperation, Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1993, 39 f. m. w. N.: dagegen: Sturm, Das Schengener Durchführungsübereinkommen, Kriminalistik 1995, 164 f.; ausf. zur Bedeutung von Grenzkontrollen für die innere Sicherheit: Kühne, Kriminalitätsbekämpfung durch innereuropäische Grenzkontrollen (Berlin 1991), S. 40 ff.

1985 (SDÜ)⁴⁹ ausgleichen⁵⁰. Die darin – unter dem Titel „*Polizei und Sicherheit*“⁵¹ – festgelegten Maßnahmen umfassen die polizeiliche Zusammenarbeit zur „*vorbeugenden Bekämpfung und der Aufklärung von strafbaren Handlungen*“ (Artt. 39 ff SDÜ), die Einrichtung einer zentralen Personen- und Objektdatensammlung, das sog. Schengener Informationssystem (im folgenden: SIS) (Artt. 92 ff SDÜ), die Vollstreckungszusammenarbeit in Strafsachen (Artt. 48 ff SDÜ)⁵², Regelungen über den Strafklageverbrauch (Artt. 54 ff SDÜ); die erleichterte Auslieferung und Übertragung der Vollstreckung von Straurteilen (Artt. 59 ff und Artt. 67 ff SDÜ)⁵³, die Bekämpfung der Betäubungskriminalität (Artt. 70 ff SDÜ) sowie die Harmonisierung des Waffenrechts (Artt. 77 ff SDÜ). Während die letztgenannten Vereinbarungen im wesentlichen bereits in bi- und multilateralen Verträgen bestehende Absprachen bestätigen, stellt die Schengener Regelung der „*Polizeilichen Zusammenarbeit*“ (a) sowie das SIS (b) eine echte Neuerung dar:

1. *Polizeiliche Zusammenarbeit gem. Artt. 39 ff SDÜ*

„*Polizeiliche Zusammenarbeit*“ soll nach dem SDÜ im wesentlichen durch (formlose⁵⁴) Hilfeleistung im Interesse der „*vorbeugenden Bekämpfung und der Aufklärung von strafbaren Handlungen*“ (Art. 39 Abs. 1 SDÜ)⁵⁵, durch grenzüberschreitende Observation gem. Art. 40 SDÜ⁵⁶ sowie durch grenzüberschreitende Nachteile gem. Art. 41 SDÜ⁵⁷ stattfinden⁵⁸.

An den beiden letztgenannten Institutionen wird das neue⁵⁹ Konzept der Strafverfolgung über die Grenzen hinweg deutlich, nämlich die Erlaubnis, unter Mitnahme von Hoheitsgewalt auf den Territorium des benachbarten Vertragsstaates tätig zu werden⁶⁰:

a) *Grenzüberschreitende Observation (Art. 40 SDÜ)*

Nach Art. 40 SDÜ darf die Polizei eines Schengen-Staates eine Person auch „*auf dem Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei*“ observieren, wenn es sich um die Fortsetzung einer Maßnahme handelt, die im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens im eigenen Land wegen Verdachts auf Beteiligung an einer auslieferungsfähigen⁶¹ Straftat begonnen wurde. Weitere Voraussetzung ist, daß der Staat⁶², auf dessen Hoheitsgebiet agiert werden soll, zuvor⁶³ um Rechtshilfe ersucht wurde und diesem Ersuchen zugestimmt hat⁶⁴.

Nach der Grenzüberschreitung sind die observierenden Beamten an das Recht des Staates gebunden, auf dessen Hoheitsgebiet sie operieren. Darüber hinaus unterliegen sie folgenden Beschränkungen: Sie dürfen weder Wohnungen noch öffentlich nicht zugängliche Grundstücke betreten. Sie sind nicht befugt, die observierte Person anzuhalten oder festzunehmen.

⁴⁹ BGBl. 1993 II, 1013 ff. Dieses Übereinkommen wird auch mit „Schengen II“ bezeichnet. Materialien über die Verhandlungen sind nicht veröffentlicht. Kritisch dazu: *Kattau* aaO (Fn. 45) S. 60 ff. Zur Geschichte des SDÜ aus polizeilicher Sicht: *Sturm* aaO (Fn. 48) Kriminalistik 1995, 162 f.

⁵⁰ Das SDÜ trat am 26. 3. 1995 für Belgien, Deutschland, Frankreich, Spanien, Luxemburg, Niederlande und Portugal in Kraft Bulletin vom 13. 1. 1995, S. 16. Zur Umsetzung in die Praxis vgl. Innenpolitik (Informationen des Bundesministeriums des Inneren) vom 24. 5. 1996, S. 1 ff.

⁵¹ Diese Anbindung löste z. T. heftige Reaktionen aus: „[I]m Europa der EU findet Rechtssetzung für den Bereich der Strafjustiz eher als Wurmfortsatz [der Polizeikompetenzen, Verf.] statt“ (*Schomburg*, Strafrecht und Rechtshilfe im Geltungsbereich von Schengen II, NJW 1995, 1932 Fn. 4).

⁵² Kritisch zur Umgestaltung des bisher justizförmig ausgestalteten Verfahrens in ein Verwaltungsverfahren vgl. *Kattau* aaO (Fn. 45) S. 160, 162; *Schomburg* aaO (Fn. 51) NJW 1995, 1934.

⁵³ Kritisch dazu: *Schomburg* aaO (Fn. 51) NJW 1995, 1934 f.

⁵⁴ Ausgeschlossen ist eine formlose Hilfeleistung dann, wenn die

ersuchte Handlung nach den Vorschriften des ersuchten Staates den Justizbehörden vorbehalten ist und deren Erledigung eine Zwangsmaßnahme seitens der ersuchten Behörde erforderte (Art. 39 Abs. 1 S. 1 SDÜ).

⁵⁵ Diese Form der Zusammenarbeit wurde davor wohl zumeist im – ungeregelten – „kleinen Grenzverkehr“ erledigt.

Als besondere Form der Hilfeleistung ist in Art. 46 SDÜ die sog. „Spontanauskunft“ geregelt. Danach kann die Polizeibehörde eines Vertragsstaates ohne vorausgehendes Rechtshilfeersuchen der Behörde eines anderen Vertragsstaates Informationen zukommen lassen. Vgl. zur Rechtslage vor dem SDÜ: *Eser*, Wege und Hürden transnationaler Strafrechtspflege in Europa, in: BKA (Hrsg.), *Verbrechensbekämpfung in europäischer Dimension* (Wiesbaden 1992), S. 40 f und zur datenschutzrechtlichen Problematik: *Lavranos*, Datenschutz in Europa, DuD 1996, 405.

⁵⁶ Diese Form der Observation entspricht in der Vorgehensweise dem, was in Deutschland als „Polizeiliche Beobachtung“ in § 163 e StPO und den Polizeigesetzen geregelt ist.

⁵⁷ Innerhalb Deutschlands regelt die Landesgrenzen überschreitende Nachteile § 167 Abs. 2 GVG. In den Polizeigesetzen ist die Konzepte grenzüberschreitende Strafverfolgung schon berücksichtigt, vgl. bspw. § 78 Abs. 1 S. 2 Sächs.POLG.

⁵⁸ Geregelt wurde auch die Entsendung von Verbindungsbeamten (Art. 47 SDÜ). Vgl. allgemein zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Praxis: Innenpolitik aaO (Fn. 50) S. 9 f; S. 13 f.

⁵⁹ Vor Inkrafttreten des SDÜ durften deutsche Beamte grundsätzlich nur auf deutschem Hoheitsgebiet tätig werden. Das galt prinzipiell auch dann, wenn Regelungen über den „kleinen Grenzverkehr“ getroffen worden waren (vgl. bspw.: Runderlaß des Innenministeriums vom 16. 8. 1961, MfBl.-NW 1961, 1475 [Ziff. 14]). Lediglich bei enger Grenzzusammenarbeit wurde punktuell die Ausübung von Hoheitsgewalt im Grenzgebiet erlaubt, vgl. bspw.: Vertrag zwischen Preußen und dem Großherzogtum Luxemburg wegen Verhütung und Bestrafung der Forst-, Fischerei- und Jagdfrevel, BGBl. II 1956, 854 (n. F.), Abkommen der BRD und der Republik Österreich über die Durchbeförderung von Häftlingen auf der Eisenbahnstrecke Mittenwald (Grenze) – Griesen (Grenze) und Ehrwald (Grenze) – Vils (Grenze), BGBl. II 1957, 594; Abkommen zwischen der Bundesrepublik und dem Königreich Dänemark über die gemeinsame Fischerei in der Flensburger Innenförde BGBl. II 1959, 1073. Etwas anderes gilt schon seit den sechziger Jahren im Benelux-Raum seit dem Benelux-Übereinkommen über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen vom 27. Juni 1962 innerhalb des Benelux-Raumes, vgl. dazu *Fijnaut* aaO (Fn. 48) *Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1993, 48 f; *O'Keefe* aaO (Fn. 3) *Yearbook of European Law* 1991, 201.

⁶⁰ Das völkerrechtliche Konzept, das hinter der Schengen-Zusammenarbeit steht, wird in einem der kommenden Hefte in einer eigenständigen Bearbeitung erläutert. Vgl. a.: *Anderson* aaO (Fn. 4) S. 181.

⁶¹ Art. 59 SDÜ i. V. m. dem Europäischen Auslieferungsabkommen vom 13. 9. 1957 in der Fassung, in der es von dem betreffenden Land ratifiziert wurde.

⁶² Zuständige Behörde in Deutschland ist das Bundeskriminalamt (Art. 40 Abs. 1 3. Unterabsatz i. V. m. Art. 40 Abs. 5 SDÜ). Im Gegensatz dazu haben Luxemburg und die Niederlande diese Zuständigkeit zentralen Justizbehörden zugeordnet (ebda.).

⁶³ Ausnahmsweise kann wegen der „besonderen Dringlichkeit der Angelegenheit“ ohne vorherige Zustimmung observiert werden. Dann gelten für die Durchführung besondere Vorschriften (Art. 40 Abs. 2 SDÜ): Es muß Tatverdacht wegen einer Katalogtat nach Art. 40 Abs. 7 SDÜ vorliegen. Zu den Katalogtaten gehören: Mord, Totschlag, Vergewaltigung, vorsätzliche Brandstiftung, Falschmünzerei, schwerer Diebstahl, Hehlerei und Raub, Erpressung, Entführung und Geiselnahme, Menschenhandel, unerlaubter Verkehr mit Betäubungsmitteln, Verstoß gegen die gesetzlichen Vorschriften über Waffen und Sprengstoffe, Vernichtung durch Sprengstoffe, unerlaubter Verkehr mit giftigen und schädlichen Abfällen. Die Maßnahme muß nach dem Grenzübertritt unverzüglich den örtlich zuständigen Behörden mitgeteilt sowie unverzüglich ein Rechtshilfeersuchen nachgereicht werden. In diesem Ersuchen müssen unter anderem die Gründe dargelegt werden, aus denen ein Grenzübertritt ohne vorherige Zustimmung erfolgte.

⁶⁴ Art. 40 Abs. 1 SDÜ. Die Beamten müssen darüber hinaus stets ein Dokument mit sich führen, aus dem sich die Zustimmung zu der Maßnahme ergibt und sich jederzeit ausweisen können. Die Erlaubnis zur grenzüberschreitenden Observation kann mit Auflagen verbunden werden (Art. 40 Abs. 1 S. 2 SDÜ). Das SDÜ verbietet den Vertragsstaaten nicht, weitergehende Ermächtigungen der grenzüberschreitenden Observation im Wege bilateraler Abkommen zu schaffen (Art. 40 Abs. 6 SDÜ).

Ihre Dienstwaffe dürfen sie zwar bei dem Grenzübertritt mit sich führen, von ihr aber nur im Falle der Notwehr Gebrauch machen⁶⁵. Verlangt der Staat, auf dessen Hoheitsgebiet die grenzüberschreitenden Beamten operieren, die Einstellung der Maßnahme⁶⁶, so muß die Observation abgebrochen werden⁶⁷. Die Beamten des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet operiert wird, können darüber hinaus jederzeit verlangen, daß die Observation an sie übergeben wird⁶⁸. In jedem Fall müssen die grenzüberschreitenden Polizisten nach Abschluß der Maßnahme Bericht erstatten⁶⁹.

Diese Einschränkungen mögen zunächst weitgehend erscheinen, doch darf das nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Erlaubnis, Hoheitsgewalt grenzüberschreitend auszuüben, ein wichtiger Schritt in Richtung einer Zusammenarbeit ist, die über die klassische intergouvernementale Kooperation zur Strafverfolgung hinausgeht. Um so mehr erstaunt es, daß im SDÜ die rechtliche Behandlung der durch die Observation erlangten Erkenntnisse und anderer Folgen grenzüberschreitender Tätigkeit weitgehend ungeregt blieben⁷⁰.

b) Grenzüberschreitende Nachteile (Art. 41 SDÜ)

Die zweite neue Form polizeilichen Tätigwerdens über die Grenze hinweg ist die grenzüberschreitende Nachteile gem. Art. 41 SDÜ. Sie ist nur dann zulässig, wenn eine Person auf frischer Tat⁷¹ betroffen wurde oder aus der Haft entflohen ist und die Behörden des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet nachgeheilt wird, nicht rechtzeitig informiert werden und deshalb die Verfolgung nicht selbst an der Grenze aufnehmen können⁷².

Auch im Falle der Nachteile sind die grenzüberschreitenden Beamten an das Recht des Staates gebunden, auf dessen Hoheitsgebiet sie auftreten⁷³, und unterliegen darüber hinaus ähnlichen Beschränkungen wie bei der grenzüberschreitenden Observation: Sie dürfen weder Wohnungen noch öffentlich nicht zugängliche Grundstücke betreten. Sie müssen als Beamte erkennbar sein. Ihre Dienstwaffe dürfen sie zwar bei dem Grenzübertritt mit sich führen, von ihr aber nur im Falle der Notwehr Gebrauch machen⁷⁴. Festhalten dürfen die grenzüberschreitenden Beamten eine Person nur, wenn ihnen ein solches Recht durch gesonderte Erklärung des Staates, auf dessen Territorium sie agieren, eingeräumt wurde⁷⁵. Auch in diesem Fall dürfen die Grenzüberschreiter das Festhalterrecht nur solange ausüben „bis die Beamten des Gebietsstaates, die unverzüglich zu unterrichten sind, die Identitätsfeststellung oder Festnahme vornehmen“⁷⁶. Davor dürfen die grenzüberschreitenden Beamten lediglich eine „Sicherheitsdurchsuchung“ durchführen⁷⁷. Eine nachfolgende Vernehmung führt die örtlich zuständige Behörde durch: „Die einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts finden sinngemäß Anwendung.“⁷⁸ Eine anschließende Haft darf lediglich sechs Stunden dauern, wenn kein Auslieferungersuchen vorliegt und die Person nicht Angehörige des Staates ist, auf dessen Gebiet sie ergriffen wurde⁷⁹.

Die Nachteile ist in jedem Fall abzubrechen, wenn die örtlich zuständigen Behörden die Einstellung der Maßnahmen verlangen⁸⁰. Nach Abschluß ihres Tätigwerdens müssen die grenzüberschreitenden Beamten dem Staat, auf dessen Gebiet sie nachgeheilt sind, Bericht erstatten⁸¹.

Obwohl gerade die grenzüberschreitende Nachteile ein zentraler Diskussionspunkt bei den Verhandlungen über das SDÜ war, findet sich trotz der sonst sehr eingehenden Regelungen in dem Vertrag – wie schon bei der grenzüberschreitenden Observation – keine Regelung über den Rechtsschutz von Betroffenen oder die rechtliche Bewertung der Folgen aus der Maßnahme⁸².

2. Schengener Informationssystem (SIS) (Artt. 92 ff SDÜ)

Neben der polizeilichen Kooperation stellt das SIS die zweite wesentliche Neuheit der Schengen-Zusammenarbeit

dar⁸³. Dieser Datenverbund eröffnet – über eine zentrale Einheit – allen Polizeidienststellen der Schengen-Staaten einen On-line Zugang zu den Datenbeständen der Polizeibehörden der anderen Staaten⁸⁴. Das SIS umfaßt in einer Personen- und einer Sachfahndungsdatei⁸⁵ u. a. Ausschreibungen zur Fest-

⁶⁵ Art. 40 Abs. 3 lit. d), e) und f) SDÜ.

⁶⁶ Bei dem in Fn. 63 geschilderten Handeln aufgrund „besonderer Dringlichkeit“ muß innerhalb von fünf Stunden nach Grenzübertritt eine Zustimmung vorliegen (Art. 40 Abs. 2 Unterabsatz 4 SDÜ).

⁶⁷ Art. 40 Abs. 2 Unterabsatz 4 SDÜ.

⁶⁸ Art. 40 Abs. 1 Unterabsatz 2 SDÜ.

⁶⁹ Art. 40 Abs. 3 lit. g) SDÜ. Darüber hinaus treffen den Staat, dessen Beamte grenzüberschreitend tätig wurden, weitere nachträgliche Aufklärungspflichten (Art. 40 Abs. 3 lit. h) SDÜ).

⁷⁰ So wird beispielsweise keine Informationspflicht gegenüber dem Betroffenen statuiert (vgl. dazu a.: O'Keefe aaO [Fn. 3] Yearbook of European Law 1991, 203). Lediglich die Haftungsfrage wurde umfassend geregelt (Art. 43 SDÜ). Zur Frage der Verwertbarkeit von Beweisen, die im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit erlangt werden, findet sich im SDÜ nur eine Regelung bezüglich der schriftlichen Informationsübermittlung nach Art. 39 Abs. 1 Schengen II. Eine solche kann nach Art. 39 Abs. 2 SDÜ „nur mit Zustimmung der zuständigen Justizbehörde dieser Vertragspartei als Beweismittel in einem Strafverfahren genutzt werden“.

⁷¹ Wegen welcher Taten grenzüberschreitend nachgeheilt werden darf, läßt sich dem SDÜ nicht direkt entnehmen, sondern wurde durch gesonderte Erklärungen der Vertragsstaaten festgelegt. Diese verweisen entweder auf den in Art. 41 Abs. 4 lit. a Schengen II genannten Katalog oder auf die auslieferungsfähigen Straftaten (Art. 41 Abs. 9 SDÜ). Katalogtaten sind Mord, Totschlag, Vergewaltigung, vorsätzliche Brandstiftung, Falschmünzerei, schwerer Diebstahl, Hehlerei und Raub, Erpressung, Entführung und Geiselnahme, Menschenhandel, unerlaubter Verkehr mit Betäubungsmitteln, Verstoß gegen die gesetzlichen Vorschriften über Waffen und Sprengstoffe, Vernichtung durch Sprengstoffe, unerlaubter Verkehr mit giftigen und schädlichen Abfällen, unerlaubtes Entfernen nach einem Unfall mit schwerer Körperverletzung oder Todesfolge. Deutschland hat sich für die erste Möglichkeit entschieden (Bundesanzeiger vom 23. 11. 1990 Nr. 217 a) S. 26.

⁷² Die Nachteile findet nur über Landesgrenzen statt (Art. 41 Abs. 5 lit. b) SDÜ). Durch die Unterzeichnung des SDÜ sind die Vertragsstaaten nicht gehindert, weitergehende Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Observation durch bilaterale Abkommen zu schaffen (Art. 41 Abs. 10 SDÜ).

⁷³ Sie haben darüber hinaus Anordnungen der örtlich zuständigen Behörden zu befolgen (Art. 41 Abs. 5 lit. a) SDÜ).

⁷⁴ Art. 41 Abs. 5 lit. c) bis e) SDÜ.

⁷⁵ Deutschland hat ein Festhalterrecht eingeräumt. Bundesanzeiger vom 23. 11. 1990 (Nummer 217 a) S. 26 f.

⁷⁶ Art. 41 Abs. 2 lit. b) SDÜ.

⁷⁷ Art. 41 Abs. 5 lit. f) SDÜ.

⁷⁸ Art. 41 Abs. 6 Unterabsatz 2 SDÜ.

⁷⁹ Art. 41 Abs. 6 Unterabsatz 2 SDÜ. Dadurch sollte wohl den unterschiedlich langen Haftzeiten in den Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden. Diese Regelung könnte zur ersten strafrechtlichen Parallele des gemeinschaftsrechtlichen Problems der „Inländerdiskriminierung“ werden.

⁸⁰ Art. 41 Abs. 1 SDÜ.

⁸¹ Art. 41 Abs. 5 lit. g) SDÜ. Darüber hinaus treffen den Staat, dessen Beamte grenzüberschreitend tätig wurden, weitere nachträgliche Aufklärungspflichten (Art. 41 Abs. 5 lit. h) SDÜ).

⁸² Bspw. Regelungen über die Verwertbarkeit von in diesem Rahmen erlangten Beweisen, etc., vgl. dazu oben Fn. 70.

⁸³ Durch das SIS soll „die öffentliche Sicherheit und Ordnung einschließlich der Sicherheit des Staates und die Anwendung der Bestimmungen [des SDÜ, Verf.]“ gewährleistet werden (Art. 93 SDÜ). Den nationalen Staatssicherheitsdiensten wird die Möglichkeit eingeräumt im SIS unter bestimmten Voraussetzungen eine eigene Ausschreibung zur verdeckten Registrierung vorzunehmen (vgl. Art. 99 Abs. 3 SDÜ).

⁸⁴ Art. 92 Abs. 1 SDÜ. Die nationalen Datenbestände, die man üblicherweise als „N-SIS“ bezeichnet, bleiben durch die Einrichtung der zentralen Einheit, der sog. „C-SIS“, unberührt. Vgl. dazu auch: Busch Kriminalistik? EG-Grenzöffnung und internationale Polizeikooperation, KJ 1990, 9. Zur technischen Umsetzung vgl. Innenpolitik aaO (Fn. 50) S. 5; Hemesath, Das Schengener Informationssystem – SIS, Kriminalistik 1995, 169 ff. Für die C-SIS ist Frankreich zuständig (Art. 92 Abs. 3 S. 2 SDÜ).

⁸⁵ Vgl. im einzelnen: Art. 92 Abs. 1 SDÜ.

nahme, Vermerke zur Einreiseverweigerung für Drittausländer und Ausschreibungen zur verdeckten Registrierung. Die Bedeutung des SIS liegt nicht nur darin, daß es erstmals zwischen den Schengen-Staaten, die eine gemeinsame Außengrenze teilen, eine automatisierte „Fahndungsunion“ begründet⁸⁶. Viel bedeutender für die Zukunft könnte sein, daß die im SDÜ getroffenen Regelungen den weiteren Handlungsspielraum der Vertragsstaaten in bezug auf bestimmte Formen der Ermittlungen durch Datenabgleich festlegen.

Die Regelung des SIS durch das SDÜ unterscheidet sich von der der polizeilichen Kooperation insofern grundlegend, als die Rechtsstellung des Betroffenen durch detaillierte datenschutzrechtliche Bestimmungen, auf deren Inhalt und Wirksamkeit an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann⁸⁷, berücksichtigt wurde⁸⁸.

IV. Die „dritte Säule“

Das beherrschende Thema der kriminalpolitischen Diskussion der ersten Hälfte der neunziger Jahre war die international organisierte Kriminalität, die vor allem im illegalen Handel mit Drogen und der Wäsche des daraus erwirtschafteten Erlöses gesehen wurde. Zu deren Bekämpfung wurden grenzüberschreitende Maßnahmen gefordert, die über das klassische Konzept intergouvernementaler Zusammenarbeit hinausgingen.

Für eine solche Kooperation bot sich als geeigneter Rahmen die neu geschaffene Europäische Union an. Schon seit Beginn der 80er Jahre hatten die Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften intensiv über eine weitergehende politische Integration verhandelt, die (auch) der bereits bestehenden informellen Zusammenarbeit zur Kriminalitätsbekämpfung eine festere Form geben sollte. Ergebnis der Verhandlungen waren die durch den Vertrag von Maastricht geschaffenen „drei Säulen“⁸⁹ unter dem gemeinsamen Dach der Europäischen Union. In der dritten Säule, der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI), soll künftig die Kooperation aller Mitgliedsstaaten bei der Strafverfolgung erfolgen: durch Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Maßstab und der Drogenabhängigkeit⁹⁰ sowie durch justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen⁹¹ und polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität. Letzteres umfaßt auch den „Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamtes (Europol)“^{92, 93}

Für die Kriminalitätsbekämpfung als Zusammenarbeit in der dritten Säule stehen den Mitgliedsstaaten folgende Handlungsinstrumente zur Verfügung: die Unterrichtung und Konsultation der Mitgliedsstaaten untereinander, die Festlegung gemeinsamer Standpunkte⁹⁴ und das Ergreifen gemeinsamer Maßnahmen⁹⁵. Darüber hinaus können die Mitgliedsstaaten völkerrechtliche Übereinkommen ausarbeiten, die durch Ratifikation geltendes Recht ihrer nationalen Rechtsordnung werden⁹⁶. Nach den Beschlüssen der Amsterdamer Regierungskonferenz soll künftig die Verabschiedung sog. Rahmenbeschlüsse hinzutreten^{96a}.

Nach dem Maastricht-Vertrag von 1992 mußten noch alle Maßnahmen in der dritten Säule einstimmig beschlossen werden. Die Zusammenarbeit blieb also prinzipiell⁹⁷ weiterhin von dem politischen Willen der Mitgliedsstaaten abhängig⁹⁸. Die Beschlüsse von Amsterdam sehen nunmehr vor, daß in einem eng begrenzten Bereich Entscheidungen auf der Grundlage qualifizierter Mehrheiten getroffen werden können^{98a}. Welche Rechtsqualität den besonderen Handlungsinstrumenten der dritten Säule zukommt ist bisher nicht geklärt⁹⁹.

1. EDU¹⁰⁰

Auf Anregung der deutschen Regierung¹⁰¹ hatte der Europäische Rat von Luxemburg schon im Jahr 1991 beschlossen,

einen Bericht zu erstellen über Möglichkeiten zur Einrichtung eines Europäischen Polizeiamtes¹⁰². Darauf wurde aus der Arbeitsgruppe TREVI III¹⁰³ die „ad-hoc-Gruppe-Europol“ ge-

⁸⁶ Busch aaO (Fn. 26) Cilip 1988, S. 51.

⁸⁷ Vgl. dazu Weichert, Europol-Konvention und Datenschutz, DuD 1995, 450 ff m. w. N.

⁸⁸ Die Rechte des Betroffenen wurden sogar soweit gestärkt als „[j]eder das Recht [hat], im Hoheitsgebiet jeder Vertragspartei eine Klage wegen einer seine Person betreffenden Ausschreibung ... vor dem nach nationalem Recht zuständigen Gericht“ zu erheben (Art. 111 Abs. 1 SDÜ). So daß – theoretisch – als Pendant zur „Fahndungsunion“ ein einheitlicher Rechtswahlraum besteht. Ob diese Möglichkeit zum „forum shopping“, d. h. zur Wahl des Gerichtsstandes danach, ob das dort anwendbare Recht für den Kläger die bestmögliche Aussicht auf Erfolg verspricht, für Betroffene Bedeutung erlangen wird, ist zweifelhaft, nicht nur weil das Geltendmachen der Rechte dadurch erschwert wird, daß den Betroffenen die Datenspeicherungen nicht bekannt sind, sondern auch deshalb weil Rechtsschutz im Ausland mit erheblichem Aufwand und Kosten verbunden ist.

⁸⁹ Eigenständige Bereiche der Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Drogenabhängigkeit und von Betrügereien im internationalen Maßstab – soweit sie nicht durch Art. K. 1 Nr. 7 bis 9 erfaßt sind – wurden geschaffen, weil bereits gemeinschaftliche Maßnahmen in der Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft, also im ersten Pfeiler der Union, bestehen: UCLAF und die europäische Drogenbeobachtungsstelle (vgl. dazu ausf. unten: II.5.). Für die Bereiche des Art. K. 1 Nr. 4 und Nr. 5 EUV wurde der Kommission ein Initiativrecht eingeräumt. Wie die Kompetenzen künftig im einzelnen abgegrenzt werden, bleibt abzuwarten, vgl. dazu Degen aaO (Fn. 25) Art. K. 1 Rdn. 16.

⁹⁰ Art. K. 1 Nr. 5 EUV.

⁹¹ Art. K. 1 Nr. 7 EUV.

⁹² Art. K. 1 Nr. 9 EUV.

⁹³ Die Zusammenarbeit im Zollwesen, insbesondere GAM und ZIS, bleibt außer Betracht.

⁹⁴ Vgl. bspw. ABl. Nr. C 341 vom 31. 12. 1996, 5.

⁹⁵ Art. K. 3 Abs. 2 lit. a und b EUV. Vgl. bspw. ABl. Nr. C 342 vom 31. 12. 1996, 6.

⁹⁶ Art. K. 3 Abs. 2 lit. c EUV. Vgl. a. Degen aaO (Fn. 25) Art. K. 3 Rdn. 10.

^{96a} Ziel der Rahmenbeschlüsse soll die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten sein. Solche Rahmenbeschlüsse werden – vergleichbar den Richtlinien (Art. 189 EUV) – hinsichtlich des zu erreichenden Zieles für die Mitgliedsstaaten verbindlich, überlassen jedoch den einzelstaatlichen Behörden die Wahl der Form und der Mittel.

⁹⁷ Lediglich für die in Art. K. 1 Nr. 4 und 5 genannten Bereiche steht auch der Kommission das sog. Initiativrecht zu (Art. K. 3 Abs. 2 EUV).

⁹⁸ Die Zusammenarbeit zur Strafverfolgung unterscheidet sich – mit Ausnahmen der in Art. K. 1 Nr. 4 und 5 EUV genannten Bereiche – prinzipiell von den anderen Bereichen der ZBJI, insofern als (a) nur die Mitgliedsstaaten und nicht auch der Kommission ein Initiativrecht für Maßnahmen zusteht und (b) ein Weg über das in Art. K. 9 EUV vorgesehene „paserelle“ nicht eröffnet ist.

^{98a} Art. K. 6 (2. c) n. F. EUV, <http://ue.eu.int/Amsterdam/en/treaty/freedom/main2.htm>.

⁹⁹ Degen bezeichnet die Ministerevereinbarung als bloßes gentlemen's agreement (Degen aaO [Fn. 25] vor Art. K-K. 9 Rdn. 3 Fn. 9). Di Fabio sieht in ihr „ein[en] eigenständigen Rechtssatz des neuen Unionsrechts“, dessen materielle Bedeutung er zu diesem Zeitpunkt nicht anhand der festgelegten Begrifflichkeit nationaler Rechtsquellen festlegen möchte, um dem „Sinn und Zweck eines entwicklungs-offenen Vertragswerkes wie dem EUV“ zu entsprechen aaO [Fn. 33] DÖV 1997, 97 f).

¹⁰⁰ Diese Abkürzung der englischsprachigen Bezeichnung „European Drug Unit“ hat sich allgemein durchgesetzt. Zuvor war die Stelle oft als EDIU („European Drug Intelligence Unit“) bezeichnet worden. EDS steht für die deutsche Bezeichnung als Europäische Drogenstelle.

¹⁰¹ Nach dem deutschen Vorschlag sollten einem solchen Europäischen Polizeiamt operative Befugnisse von Anfang an eingeräumt werden (vgl. dazu: Europa Archiv 1991/2 S. D 394 ff [D 402]). Dieser Vorschlag ist aber wohl an dem Widerstand der anderen Staaten gescheitert (so Degen aaO [Fn. 25] Art. K. 1 Rdn. 1 a. E.). Kritisch gegenüber der verbreiteten Vorstellung, daß die Einrichtung von Europol vorrangig von Deutschen forciert worden sei: Woodward aaO (Fn. 29), European Journal of Criminal Policy and Research 1993, 11 ff; anders: Verbruggen aaO (Fn. 3) European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1995, 150 Fn. 3.

¹⁰² Vgl. dazu Degen aaO (Fn. 25) vor Art. K-K. 9 Rdn. 5.

¹⁰³ Vgl. dazu oben II.1.

bildet, die die Eckdaten für ein Europäisches Polizeiamt erarbeitete¹⁰⁴.

Schon bald war jedoch abzusehen, daß die Einrichtung eines solchen Polizeiamtes als gemeinsamer Maßnahme unter dem Dach der Europäischen Union einer langen Vorlaufzeit bedürfen würde¹⁰⁵. Da die Regierungen der Mitgliedsstaaten aber einen dringenden Handlungsbedarf zur Bekämpfung von organisierter Drogenkriminalität und der damit verbundenen Geldwäsche sahen, beschlossen sie im Jahr 1993, zunächst eine vorläufige Stelle einzurichten, die für eine Übergangszeit die für Europol vorgesehenen Aufgaben wahrnehmen sollte. Die Minister schlossen zu diesem Zweck am 2. 6. 1993 eine Vereinbarung¹⁰⁶, die am 10. 3. 1995 als Gemeinsame Maßnahme im Rahmen der Europäischen Union angenommen wurde¹⁰⁷. Auf dieser Grundlage hat EDU am 20. 3. 1995 in Den Haag seine Arbeit aufgenommen.

EDU ist eine Zusammenfassung nationaler Verbindungsbeamter, die als „nicht einsatzbezogener Stab für den Austausch und die Analyse von Informationen“ „Maßnahmen der Polizei und anderer für die Verhütung und Bekämpfung von Straftaten zuständiger Behörden“ unterstützen¹⁰⁸. EDU erfüllt diese beiden Aufgaben durch den Zugriff auf die mitgliedstaatlichen (Fahndungs-)Dateien¹⁰⁹. Zuständig für den laufenden Betrieb ist ein Koordinator¹¹⁰.

Der Datenaustausch vollzieht sich in der Weise, daß sich die nationalen Polizeibehörden mit ihrer Anfrage an ihren Verbindungsbeamten in Den Haag wenden. Dieser gibt sie den Beamten des betreffenden Mitgliedsstaates weiter, der dann – entsprechend den Bestimmungen seines Heimatlandes¹¹¹ – Auskunft erteilt. Diese Auskunft übermittelt der Verbindungsbeamte zurück an die anfragende Behörde seines Heimatstaates¹¹². Auf diese Weise meinen die Regierungen der Mitgliedsstaaten sichergestellt zu haben, daß jede einzelne Auskunftserteilung als bilaterale Datenübermittlung gilt und von einschlägigen Rechtshilfeübereinkommen gedeckt wird¹¹³.

Die Datenanalyse besteht im wesentlichen in der Erstellung allgemeiner Lageberichte und Verbrechensanalysen, die auf der Auswertung nicht personenbezogener Daten beruhen¹¹⁴.

Obwohl EDU zunächst nur „den Informationsaustausch über Suchtstoffe auf der Ebene der zwölf Mitgliedsstaaten der Gemeinschaften ... organisieren“¹¹⁵ sollte, wurde nach einem Beschluß des Europäischen Rates von Essen im Jahr 1994 die Zuständigkeit auf die Bekämpfung von illegalem Handel mit radioaktiven und nuklearen Materialien, Schleuserkriminalität, Verschiebung von Kraftfahrzeugen¹¹⁶ sowie der „mit diesen Kriminalitätsfeldern zusammenhängende Geldwäsche“ ausgedehnt¹¹⁷. Neuerdings ist auch die Bekämpfung des Menschenhandels in den Kompetenzkatalog aufgenommen^{118, 119}. Von Anfang an war vorgesehen, daß EDU in dem geplanten Europäischen Polizeiamt aufgehen soll, sobald die Mitgliedsstaaten ein solches einrichten.

2. Europol

Die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamtes steht bevor – wenn nämlich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union das am 26. 7. 1995 unterzeichnete Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol-Übereinkommen)¹²⁰ ratifizieren, also in innerstaatliches Recht umsetzen^{120a}. Noch bevor dieses Übereinkommen in den einzelnen Mitgliedsstaaten ratifiziert worden ist, stand der Kompetenzkatalog der Europäischen Polizeibehörde auf der Amsterdamer Regierungskonferenz schon wieder zur Diskussion: Nach dem ursprünglichen Europol-Übereinkommen sollte das Polizeiamt als – rechtsfähige¹²¹ – örtliche und organisatorische Zusammenfassung von Europol-Bediensteten und nationalen Polizeibeamten, den sog. Verbindungsbeamten¹²², unter Leitung eines Direktors¹²³ und Mitwirkung eines Verwaltungsrates¹²⁴ (1.) ein unionweites Informationssystem und (2.) Strategie

zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität in folgenden Bereichen bereitstellen: Drogenkriminalität, Menschenhandel und Kraftfahrzeugkriminalität sowie die mit den genannten Taten verbundene Geldwäsche und die mit den genannten Taten in Zusammenhang stehenden Taten^{125, 126}. Nach

¹⁰⁴ Auch diese Verhandlungen fanden hinter verschlossenen Türen statt, vgl. dazu: Busch, Europol – Eigenständiger Organismus mit Zukunft, Cilip 1996, 25 f.

¹⁰⁵ Grund dafür war zum einen, daß die innenpolitische Souveränitätseinbußen von manchen Mitgliedsstaaten nur zögerlich akzeptiert wurden, zum anderen, das langwierige Verfahren der Verhandlung im sog. K. 4-Ausschuß und die anschließende Ratifikation in innerstaatliches Recht.

¹⁰⁶ Die Ministervereinbarung vom 2. 6. 1993 ist im BGBl. II 1995, 154 veröffentlicht. Zur rechtlichen Bewertung der im Rahmen der ZBJI geschlossenen Ministervereinbarungen s. o. Fn. 99.

¹⁰⁷ ABl. Nr. L 62 vom 20. 3. 1995, 1), vgl. dazu: di Fabio aaO (Fn. 33) DöV 1997, 97 f.

¹⁰⁸ BGBl. II 1995, 155; ABl. Nr. L 62 vom 20. 3. 1995, 2. Vgl. dazu: Storbeck, Europol: Chance für eine Verbesserung der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung in der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament vom 2. 6. 1996 (B 23/95) S. 24). Dem entspricht die Finanzierung von EDU: Nach Art. 7 tragen die Mitgliedsstaaten die Kosten für die entsandten Beamten selbst, die übrigen anfallenden Kosten nach dem Schlüssel ihrer Verpflichtung gegenüber der EU.

¹⁰⁹ Art. 3 Abs. 2 der Vereinbarung, ABl. Nr. L 62 vom 20. 3. 1995, 2. In diesem Rahmen werden auch sog. „weiche“, d. h. noch nicht ausermittelte Informationen übermittelt, vgl. Storbeck, EURO-POL Probleme und Lösungen, Kriminalistik 1996, 18.

¹¹⁰ Dieser wird vom Ministerrat ernannt und führt die laufenden Geschäfte (BGBl. II 1995, 157; ABl. Nr. L 62 vom 20. 3. 1995, 3). Erster Koordinator ist ein Beamter des deutschen Bundeskriminalamtes, Jürgen Storbeck. Die Beamten müssen den Anweisungen des Koordinators soweit Folge leisten, als ihr nationales Recht das zuläßt (BGBl. II 1995, 157; ABl. Nr. L 62 vom 20. 3. 1995, 3).

¹¹¹ Die Verbindungsbeamten sind bei der Aufgabenerfüllung durch ihr nationales Recht – also auch an die Datenschutzregelungen – gebunden (vgl. BGBl. II 1995, 156 f.; ABl. Nr. L 62 vom 20. 3. 1995, 2).

¹¹² Vgl. dazu im einzelnen: Storbeck aaO (Fn. 108) S. 24; Busch aaO (Fn. 104) Cilip 1996, 24 f.

¹¹³ Vgl. bspw. Storbeck aaO (Fn. 109) Kriminalistik 1996, 18. Nach Ansicht von Datenschützern bedeutet dieser „unbürokratisch[e] Datenaustausch über den ‚runden Tisch‘“ aber eine solche Massierung bilateraler Übermittlungen, daß es sich faktisch um multilateralen Datenaustausch handele, der auf der Grundlage der heute existierenden Gesetze nicht zulässig sei (so bspw.: Weichert aaO [Fn. 87] DuD 1995, 451).

¹¹⁴ BGBl. II 1995, 155 f.; ABl. Nr. L 62 vom 20. 3. 1995, 2. Die Beamten werden darüber hinaus unterstützend in operativen Einsätzen nationaler Behörden tätig, vgl. Storbeck aaO (Fn. 109) Kriminalistik 1996, 18.

¹¹⁵ BGBl. II 1995, 155.

¹¹⁶ Die Definition der genannten Straftatbestände findet sich im Anhang (ABl. Nr. C 316 vom 27. 11. 1995, 30).

¹¹⁷ ABl. Nr. L 62 vom 20. 3. 1995, 1.

¹¹⁸ ABl. Nr. L 342 vom 31. 12. 1996, 4.

¹¹⁹ Zu den für die einzelnen Bereiche vorgesehenen Projekte vgl. Cilip 1996, 32 ff.

¹²⁰ ABl. Nr. C 316 vom 27. 11. 1995, 1.

^{120a} Der Deutsche Bundestag hat der Errichtung von Europol am 10. Oktober 1997 zugestimmt.

¹²¹ Art. 26 Europol-Übereinkommen.

¹²² Art. 5 Europol-Übereinkommen.

¹²³ Art. 29 Europol-Übereinkommen.

¹²⁴ Art. 28 Europol-Übereinkommen.

¹²⁵ Welche Taten unter diese in den nationalen Rechtsordnungen nicht gebräuchlichen Begriffe fallen erläutert der „Anhang Betreffend Artikel 2“ (ABl. Nr. C 316 vom 27. 11. 1995, 30 f.). „[I]n Zusammenhang stehende Straftaten“ sind nach Art. 2 Abs. 3 Unterabsatz 2 Europol-Übereinkommen Straftaten, mit denen Mittel beschafft werden, um die genannten Taten zu begehen oder die diese erleichtern oder vollenden oder, durch die sichergestellt werden soll, daß solche Taten ungesühnt bleiben.

¹²⁶ Eine Erweiterung der Aufgaben von Europol ist bereits in Art. 2 Abs. 2. 3. Unterabsatz Europol-Übereinkommen vorgesehen. Sie kann vom Rat – also von den Vertretern der Regierungen der Mitgliedsstaaten – jederzeit gem. Art. 2 Abs. 2. 4. Unterabsatz Europol-Übereinkommen beschlossen werden.

dieser Aufgabenbeschreibung wäre der „Euro-Cop“ als nicht in aufsehenerregenden und medienwirksamen Einsätzen in Erscheinung getreten, sondern hätte lediglich an seinem Terminal in Den Haag die durch die Mitgliedsstaaten¹²⁷ übermittelten Daten in ein Informationssystem gespeichert und in Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken¹²⁸ verarbeitet¹²⁹. Nach den Beschlüssen der Amsterdamer Regierungskonferenz sollen den Europol-Beamten in den kommenden Jahren weitere Befugnisse eingeräumt werden, insbesondere die Möglichkeit, Ermittlungsmaßnahmen nationaler Behörden und „operative Aktionen gemeinsamer Teams [der Mitgliedsstaaten]“ zu unterstützen^{129a}. Ob schon Einigkeit darüber erzielt wurde, wie diese Unterstützung in concreto aussehen soll, ist nicht bekannt. Deshalb ist zu erwarten, daß der Schwerpunkt der Arbeit von Europol in naher Zukunft auf der Verarbeitung der ihnen zugänglichen Daten liegen wird:

Während das Informationssystem „nur“ die Daten von Personen umfaßt, „die nach Maßgabe des nationalen Rechts des betreffenden Mitgliedsstaates einer Straftat oder der Beteiligung an einer Straftat, für die Europol nach Artikel 2 zuständig ist, verdächtigt werden oder die wegen einer solchen Straftat verurteilt worden sind“ oder „bei denen bestimmte schwerwiegende Tatsachen nach Maßgabe des nationalen Rechts die Annahme rechtfertigen, daß sie Straftaten begehen werden, für die Europol nach Artikel 2 zuständig ist“¹³⁰, können in den Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken darüber hinaus die Daten von Personen, „die bei Ermittlungen in den betreffenden Straftaten oder bei einer künftigen Strafverfolgung als Zeugen in Betracht kommen“ oder „die Opfer einer der betreffenden Straftaten waren oder bei denen bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie Opfer einer solchen Straftat werden können, Kontakt- und Begleitpersonen sowie Personen, die Informationen über die betreffende Straftat liefern können“ gespeichert werden¹³¹. Europol wird also nicht nur einen unionsweiten Datenpool schaffen, sondern auch die Möglichkeit zur Datenspeicherung gegenüber dem für Deutschland gültigen status quo erheblich erweitern.

Anders als bei EDU¹³² haben über Europol nicht nur die Europol-Mitarbeiter, sondern auch die zentralen nationalen Verbindungsstellen¹³³ Zugriff auf die Informationsdatei¹³⁴. Doch birgt diese Abrufmöglichkeit im Grunde nur für die Polizeien Großbritanniens und Irlands neue Möglichkeiten, da alle anderen ohnehin im SIS¹³⁵ verbunden sind¹³⁶. Somit hat sich in bezug auf die „Fahndungsunion“ durch Europol nichts Grundlegendes geändert¹³⁷.

Eine echte Innovation für die Ausgestaltung des Ermittlungsverfahrens der Mitgliedsstaaten wird jedoch von der die Erfüllung der zweiten Aufgabe durch Europol ausgehen: von der Sammlung, Zusammenstellung und Analyse personenbezogener Daten – durch Europol-Bedienstete und nationale (Verbindungs-)Beamte – und der Weitergabe der daraus gewonnenen Erkenntnisse an die Mitgliedsstaaten¹³⁸ mit dem Ziel, den nationalen Behörden Konzepte zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität in den genannten Bereichen zur Verfügung zu stellen¹³⁹. Dadurch wird die traditionelle Aufgabenverteilung der Strafverfahrensordnungen der meisten Mitgliedsstaaten, nach der eine Justizbehörde die Herrschaft über das Vorverfahren hat¹⁴⁰, für den Kompetenzbereich von Europol in Frage gestellt¹⁴¹. Hinsichtlich der Datenanalyse besitzt weder eine Behörde der Mitgliedsstaaten noch ein Organ der europäischen Gemeinschaften ein Weisungsrecht gegenüber Europol¹⁴². Der Direktor bestimmt mithin diese Tätigkeit im Rahmen seiner Leitungsbefugnis¹⁴³ alleine¹⁴⁴. Er wird also künftig den nationalen Behörden im Bereich grenzüberschreitender Kriminalität die Richtung in der Ermittlungsarbeit weisen. Trotz heftiger Kritik seitens des Europäischen Parlaments und aus verschiedenen Mitgliedsstaaten konnten sich die

Regierungsvertreter auf der Konferenz von Amsterdam nicht dazu entschließen, Europol einer effektiven parlamentarischen

¹²⁷ Die Übermittlung erfolgt durch die zentrale nationale Stelle. Für Deutschland nimmt das Bundeskriminalamt diese Funktion wahr (vgl. dazu unten Fn. 133). Im einzelnen ist hier noch vieles ungeklärt, beispielsweise auch, ob auf Seiten der Mitgliedsstaaten eine Pflicht zur Anlieferung von Daten besteht.

¹²⁸ Art. 7 Europol-Übereinkommen und Art. 10 Europol-Übereinkommen. Diese werden durch ein Indexsystem aufgeschlüsselt (Art. 11 Europol-Übereinkommen).

¹²⁹ Zu den drei Europol-Dateien vgl. im einzelnen Weichert (aaO Fn. 87) DuD 1995, 452.

^{129a} Art. K. 2 (2. a und b), <http://www.auswaertiges-amt.government.de> (Stand vom 24. 7. 1997).

¹³⁰ Art. 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Europol-Übereinkommen. Welche Umstände „bestimmte schwerwiegende Tatsachen“ darstellen, ist in dem Übereinkommen nicht näher erläutert.

¹³¹ Art. 10 Abs. 2 Europol-Übereinkommen. Zweifelhaft ist, ob diese Umschreibungen der Datenerhebung werden Grenzen setzen können, da jede Person, die ein Kfz besitzt, potentielles Opfer von Kraftfahrzeugkriminalität und jede Person, die Wertgegenstände besitzt, potentielles Opfer von Beschaffungskriminalität ist.

¹³² S. dazu oben IV.1.

¹³³ In jedem Mitgliedsstaat gibt es nur eine „nationale Stelle“ (vgl. Art. 4 Europol-Übereinkommen). Sie ist Bindeglied zwischen Europol und den nationalen Polizeibehörden. In Deutschland ist dies das Bundeskriminalamt.

¹³⁴ Für die nationalen Stellen gilt die Einschränkung nach Art. 7 Abs. 1 Unterabsatz 2 Europol-Übereinkommen. Bezüglich des Zugriffs durch Europol-Mitarbeiter, ist gem. Art. 9 Abs. 1 Europol-Übereinkommen zu differenzieren.

¹³⁵ S. dazu oben III.2.

¹³⁶ Bedeutsam könnte der Zugang weiterhin für „Drittstaaten und Drittstellen“ werden, da Europol unter bestimmten Voraussetzungen auch deren Anfragen beantwortet, vgl. dazu im einzelnen Art. 18 Europol-Übereinkommen.

¹³⁷ Durch die Überführung der Zusammenarbeit zur Strafverfolgung in die „dritte Säule“ ist aber das Procedere für eine Zusammenarbeit aller EU-Mitglieder sowie die Art der möglichen Maßnahmen abschließend festgelegt. Die Mitgliedsstaaten können künftig nicht mehr als Gesamtheit außerhalb der EU operieren, weil sie dann Verfahrensrechte anderer Organe (bspw. des Europäischen Parlamentes) verletzen würden (vgl. Degen aaO [Fn. 25] Art. K Rdn. 3 m. w. N.). Eine engere Zusammenarbeit „zwischen zwei oder mehr“ ist nach Art. K7 EUV, aber solange erlaubt, wie diese Kooperation die Zusammenarbeit im Rahmen der EU nicht beeinträchtigt. In diesem Rahmen kann auch die Schengen-Zusammenarbeit weiter erfolgen.

¹³⁸ Art. 10 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3 Europol-Übereinkommen.

¹³⁹ Durch die Verarbeitung der Daten werden diese zu Europol-Daten (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 3 Europol-Übereinkommen). Datenschützer befürchten, die Stelle könnte über diesen Weg als „Datenwaschanlage“ fungieren.

¹⁴⁰ Van den Wyngaert (ed.), Criminal Procedure Systems in the European Community (London u. a. 1993), S. 6 (Belgien); S. 108 ff (Frankreich); S. 226 (Italien); S. 263 f (Luxemburg); S. 287 (Niederlande); S. 385 (Spanien); diff. für Griechenland S. 163 f.

¹⁴¹ Die faktisch ohnehin erodierte Stellung der Staatsanwaltschaft wird dadurch auch normativ unterminiert. Die Staatsanwaltschaft als Beteiligte oder gar Herrin des Vorverfahrens ist von der Europol-Konvention nicht vorgesehen. Vgl. dazu auch: Weichert aaO (Fn. 87) DuD 1995, 453 m. w. N. Ein weiteres Problem ergibt sich im Hinblick auf eine spätere Verfahrensführung, da Europol bezüglich vieler Daten ein Monopol und die Befugnis besitzen wird, zu entscheiden, ob diese in einem bestimmten Strafverfahren freizugeben oder aus ermittlungstaktischen Gründen weiter geheimzuhalten werden.

¹⁴² Die in der 3. Säule zur Kontrolle der Zusammenarbeit zur Strafverfolgung angelegten Mechanismen (z. B. Unterrichtung des Europäischen Parlamentes gem. Art. K. 6 EUV) sind für eine effektive Kontrolle ungeeignet. Weitere Kontrollinstanzen sind nur rudimentär ausgebildet (s. bspw. zur Zuständigkeit des EuGH ABl. Nr. C 299 vom 9. 10. 1996, 1) oder gar nicht vorhanden (z. B. Haushaltsrechte über Art. K. 8 EUV).

¹⁴³ Vgl. dazu: Art. 29 Europol-Übereinkommen.

¹⁴⁴ Allerdings bedarf es zur Errichtung einer Analysearbeitsdatei prinzipiell der Zustimmung des Verwaltungsrates (Art. 12 Abs. 1 Europol-Übereinkommen). Dieser ist gem. Art. 28 Abs. 2 Europol-Übereinkommen mit je einem Vertreter der Mitgliedsstaaten besetzt. Nur in Fällen von „Dringlichkeit“ kann der Direktor vorläufig auf eine Zustimmung verzichten (ebda. Abs. 2).

schen^{144a} oder exekutivischen Kontrolle zu unterwerfen. (So wurde beispielsweise auch die Idee eines bei der Kommission angesiedelten Europol-Kommissars nicht weiter verfolgt.)^{144b} Es steht vielmehr zu erwarten, daß Europol und seine Bediensteten auch in Zukunft nicht der für Sicherheitsbehörden der Mitgliedsstaaten üblichen Kontrolle unterworfen werden sollen^{144c}.

V. Gemeinschaftseigene Kompetenzen

Die Bekämpfung der Drogenkriminalität und die Bekämpfung der Betrügereien zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sind Dauerthemen der kriminalpolitischen Diskussion auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften.

1. Europäische Drogenbeobachtungsstelle

Zur Bekämpfung der Drogensucht und -kriminalität hatten die Mitgliedsstaaten im Laufe der 70er und 80er Jahre eine Vielzahl von – zum Teil durch die Gemeinschaft geförderten – Aktionen und Programmen ins Leben gerufen, die untereinander nicht koordiniert waren und auf einer unsicheren empirischen Grundlage ruhten. Der von CELAD¹⁴⁵ im Jahr 1990 vorgelegte Drogenbekämpfungsplan empfahl deshalb die Einrichtung einer zentralen Beobachtungsstelle. Eine solche errichtete der Rat 1993 als Europäische Drogenbeobachtungsstelle in Lissabon¹⁴⁶. Dort werden seither „objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen über die Drogen- und Drogensuchtproblematik“, jedoch keine personenbezogenen Daten gesammelt¹⁴⁷. Mit Hilfe dieser Datensammlung soll sowohl für die Mitgliedsstaaten als auch die Europäische Gemeinschaften eine Grundlage für künftige Drogenbekämpfungsmaßnahmen geschaffen werden¹⁴⁸. Die Beobachtungsstelle stellt durch ihre Arbeit lediglich eine Datenbasis für weitere – repressive und präventive – Maßnahmen bereit. Sie nimmt weder direkt Einfluß auf die Verfolgung konkreter Betäubungsmitteldelikte durch die nationalen Behörden noch hat sie eigene Ermittlungskompetenzen.

2. UCLAF¹⁴⁹

Seit die Europäischen Gemeinschaften Mittel in Form von Subventionen u. ä. vergeben, wird der Mißbrauch und die unrechtmäßige Bereicherung an diesen finanziellen Unterstützungen beklagt und die Mitgliedsstaaten aufgefordert, unlautere Machenschaften konsequent zu verfolgen. Da die nationalen Aktivitäten nicht immer den gewünschten Erfolg zeigten, bemühte sich die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schon seit Ende der 60er Jahre darum, eine eigene Zuständigkeit zur Bekämpfung dieser Betrügereien zu erhalten. Problematisch war das, weil für die Gemeinschaften eine Kompetenz zur strafrechtlichen Ahndung von Betrug – auch wenn er zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ging – in den Verträgen nicht vorgesehen war¹⁵⁰. Erst Ende der achtziger Jahre wurde anerkannt, daß aus Gründen einer effektiven Strafverfolgung (auch) den Gemeinschaften eine Kompetenz zur Betrugsbekämpfung zustehen müsse¹⁵¹.

Im Jahr 1988 richtete die Kommission die Abteilung UCLAF als eigene Stelle zur Bekämpfung der Betrügereien zu Lasten der Finanzen der Gemeinschaften ein¹⁵². UCLAF deckt seither durch den Abgleich von Daten¹⁵³ Unregelmäßigkeiten auf und leitet entsprechende Maßnahmen zur Verfolgung ein¹⁵⁴; insbesondere informiert sie die nationalen Strafverfolgungsbehörden. Diese ahnden die Taten dann entsprechend ihrer nationalen Vorschriften.

Ein Recht, selbst Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durchzuführen, stand den Kommissionsbeamten bis zum Jahr 1997 nur für bestimmte Sektoren zu¹⁵⁵. In der Regel begleiteten sie lediglich die Beamten der Mitgliedsstaaten bei Kontrollen.

Um eine bessere Verfolgung der Betrugskriminalität zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts zu ermöglichen, wurde den „Kontrollleuten der Kommission“¹⁵⁶ durch VO (EG, EURATOM) 2185/96¹⁵⁷ nunmehr das Recht eingeräumt, in allen Bereichen gemeinschaftlicher Mittelvergabe selbst vor Ort zu ermitteln¹⁵⁸, wenn Verdacht auf „schwerwiegende oder grenzüberschreitende“ oder solche Unregelmäßigkeiten besteht, „an denen in mehreren Mitgliedsstaaten handelnde Wirtschaftsteilnehmer beteiligt sind“, oder wenn es sich im Einzelfall „aufgrund der Lage in einem Mitgliedsstaat“ als erforderlich erweist, „die

^{144a} In Art. K. 11 n. F. EUV sind lediglich generelle Konsultationspflichten des Rates gegenüber dem Europäischen Parlament vorgesehen <http://ue.eu.int/Amsterdam/en/treaty/freedom/main2.htm>.

^{144b} Nach einer gemeinsamen Erklärung der Regierungsvertreter sollen jedoch operative Einsätze, an denen Europol-Bedienstete beteiligt sein können, durch mitgliedstaatliche Gerichte auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden (Erklärung zu Art. K. 2) <http://ue.eu.int/Amsterdam/en/treaty/freedom/main2.htm>.

^{144c} Dies wurde auch am Inhalt des sog. Immunitätsprotokolles über „die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und Bediensteten“ deutlich (ABl. Nr. C vom 19. 7. 1997, 1).

¹⁴⁵ Comité Européene de Lutte Antidrogue, vgl. oben: II. 2).

¹⁴⁶ VO (EWG) 302/93 (ABl. Nr. L 36 vom 12. 2. 1993, 1). Er stütze sich dabei auf die Kompetenz aus Art. 235 EGV.

¹⁴⁷ ABl. Nr. L 36 vom 12. 2. 1993, 3.

¹⁴⁸ ABl. Nr. L 36 vom 12. 2. 1993, 2. Zu weitergehenden Plänen vgl. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 25. 1. 1994 (ABl. Nr. C 102 vom 24. 4. 1995, 18).

¹⁴⁹ Unité de Coordination de la Lutte Antifraude. Die deutsche Bezeichnung als KEEB (Koordinierungseinheit zur verstärkten Betrugsbekämpfung) hat sich nicht durchgesetzt.

¹⁵⁰ Aus der umfangreichen Literatur hierzu folgende kleine Auswahl: Sieber, Das strafrechtliche Sanktionensystem zum Schutz der europäischen Gemeinschaftsinteressen, in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.): Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts (Köln 1966), S. 71 ff.; Dannecker, Strafrecht der Europäischen Gemeinschaft (Freiburg im Breisgau 1995) 4.3, S. 2110 ff.; Tiedemann, Der Strafschutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft, NJW 1990, 2226 ff.

¹⁵¹ Für die Europäische (Wirtschafts-)Gemeinschaft wurde diese – durch den Unionsvertrag – mit Art. 209 a EGV verankert. Daß aber auch in diesem Bereich Strafverfolgung grundsätzlich Sache der Mitgliedsstaaten ist, wird von allen Seiten immer wieder betont. Vgl. ausf. zur Entwicklung: ABl. Nr. C 191 vom 23. 6. 1997, 1.

¹⁵² Davor waren diese Aufgaben von den Mitarbeitern der die Mittel vergebenden Generaldirektionen wahrgenommen worden. Vgl. zu den Befugnissen der Kommission: Grabitz/Hilf-Magiera, Kommentar zur Europäischen Union (Loseblattsammlung Stand: September 1994) Art. 209 a Rdn. 13.

¹⁵³ Die Daten werden durch die Mitgliedsstaaten übermittelt. Dafür wurde 1992 eigens ein neues integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt (VO (EWG) 3508/92, ABl. Nr. L 355 vom 5. 2. 1992, 1).

¹⁵⁴ Vgl. zu der Arbeit der Kommission auf diesem Gebiet bspw. den Gesamtbericht EU 1994, Ziff. 1145 ff.; Kuhl, UCLAF im Kampf gegen EU-Betrugskriminalität, Kriminalistik 1997, S. 113. Seit 1994 wird diese Arbeit durch den mit Vertretern der Mitgliedsstaaten besetzten Beratenden Ausschuß für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung unterstützt. Er stellt unter anderem sicher, daß die Arbeit der Mitgliedsländer mit der Kommission und zwischen ihnen reibungslos funktioniert (ABl. Nr. L 61 vom 4. 3. 1994, 27). Die Einrichtung dieses Ausschusses trägt auch Bedenken gegen eine alleinige Tätigkeit der Kommission auf diesem Gebiet im Hinblick auf das in Art. B EUV anerkannte Subsidiaritätsprinzip Rechnung.

¹⁵⁵ Bspw. Art. 9 VO (EWG) 729/70, ABl. Nr. L 67 vom 28. 4. 1970, 13; Art. 23 VO (EWG) 4253/88, ABl. Nr. L 374 vom 31. 12. 1988, 1; Art. 18 VO (EWG, EURATOM) 1552/89, ABl. Nr. L 155 vom 7. 6. 1989, 1; Art. 12 VO (EG) 1164/94, ABl. Nr. L 130 vom 25. 5. 1994, 1.

¹⁵⁶ Art. 6 VO (EG, EURATOM) 2185/96, ABl. Nr. L 292 vom 15. 11. 1996, 2.

¹⁵⁷ ABl. Nr. L 292 vom 15. 11. 1996, 2.

¹⁵⁸ VO (EG, EURATOM) Nr. 2988 (ABl. Nr. L 312 vom 23. 12. 1995, 1) und VO (EG, EURATOM) Nr. 2185 (ABl. Nr. L 292 vom 15. 11. 1996, 2) ausgefüllt.

Kontrollen und Überprüfungen vor Ort zu verstärken“ oder ein Mitgliedsstaat einen entsprechenden Antrag stellt¹⁵⁹.

Die Kontrolleure sind an das Verfahrensrecht des Mitgliedsstaates gebunden, in dem sie agieren. Andere Zwangsbefugnisse als der Zugang zu Räumlichkeiten¹⁶⁰ stehen ihnen nicht zur Verfügung¹⁶¹. Durch die Verordnung wird ausdrücklich bestimmt, daß die Kontrolleure Sorge dafür zu tragen haben, daß die von ihnen gesammelten Erkenntnisse in dem jeweiligen Mitgliedsstaat als Beweis vor Gericht verwendet werden können¹⁶².

VI. Ausblick

Die vorangegangene Darstellung hat gezeigt, daß die grenzüberschreitende Strafverfolgung in Europa die klassische intergouvernementale Kooperation, wie sie durch die Konventionen des Europarates repräsentiert wurde, hinter sich gelassen hat. Durch die bevorstehende Einrichtung von Europol, deren Aufgaben in einer Vorsütfe bereits von EDU wahrgenommen werden, und die Einräumung eigener Ermittlungsbefugnisse auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften findet bereits heute in bestimmten Bereichen eine von den Behörden der Mitgliedstaaten losgelöste Strafverfolgung statt.

Diese Entwicklung wirft viele Fragen auf – insbesondere in bezug auf die justitielle Kontrolle, aber auch hinsichtlich der Möglichkeiten politischer Einflußnahme auf einen weiteren Ausbau von Kooperationen zur Strafverfolgung. Die weiteren Schritte für die künftige Zusammenarbeit der Länder der Europäischen Union wurden im Rahmen der Regierungskonferenz von Amsterdam festgelegt. Art. K. 1 n. F. EUV sieht die Schaffung eines „Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ vor. Betrachtet man die Ergebnisse der Regierungskonferenz, so wird deutlich, daß vor allem der (Inneren) Sicherheit im Sinne der Bekämpfung bestimmter Formen von Kriminalität Genüge getan wurde. Eine (Rechts-)Sicherheit im Sinne der Verankerung parlamentarisch, exekutivisch und gerichtlich

überprüfbarer Schranken der europäischen Kriminalitätsbekämpfung ist nur in zaghaften Ansätzen zu finden¹⁶³.

¹⁵⁹ Art. 2 VO (EG, EURATOM) Nr. 2185 (ABl. Nr. L 292 vom 15. 11. 1996, 3).

¹⁶⁰ Art. 5 VO (EG, EURATOM) Nr. 2185/96, ABl. Nr. L 292 vom 15. 11. 1996, 2.

¹⁶¹ Sie können insbesondere keine Beweisstücke beschlagnahmen (Art. 7 Abs. 2 VO (EG, EURATOM) 2185/96, ABl. Nr. L 292 vom 15. 11. 1996, 2), dürfen aber bspw. Schriftstücke kopieren (ebda. Art. 7 Abs. 1 a. E.).

¹⁶² Art. 8 Abs. 3 VO (EG, EURATOM) 2185/96, ABl. Nr. L 292 vom 15. 11. 1996, 2. Da weder die materiellen Straftatbestände zur Ahndung von Betrügereien zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts noch die Verfahrensvorschriften, insbesondere die über die Beweiserhebung und -verwertung zwischen den Mitgliedsstaaten angeglichen sind, wird sich niemand wundern dürfen, wenn sich die UCLAF-Kontrolleure bei der Wahl zwischen verschiedenen Ermittlungsorten auch von pragmatischen Gesichtspunkten einer möglichst einfachen Eingriffsbefugnis oder Beweissicherung leiten lassen.

¹⁶³ Nach diesen Beschlüssen soll das bereits durch das *Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung* (ABl. Nr. C 299 vom 9. 10. 1996, 2) eingeführte Vorabentscheidungsverfahren als Art. K. 7 Nr. 3 n. F. in den EU-Vertrag überführt werden. Weiterhin ist vorgesehen, daß der Gerichtshof auf Rüge eines Mitgliedsstaates bestimmte Verfahrensfehler bei der Verabschiedung von Rahmen- und Maßnahmebeschlüssen sowie Streitigkeiten zwischen Mitgliedsstaaten, bzw. zwischen Mitgliedsstaaten und der Kommission über die Auslegung oder Anwendung gemeinsamer Maßnahmen in der ZBJI (Art. K. 7 Nr. 6 und 7 n. F.) entscheiden kann. Es wurde ausdrücklich ausgeschlossen, daß der EuGH die Zulässigkeit oder Verhältnismäßigkeit von operativen Maßnahmen der Polizei oder anderer Exekutivorgane der Mitgliedsstaaten überprüfen darf (Art. K. 7 Nr. 5 n. F.).

Die Rechte des Europäischen Parlaments erfuhren insofern eine maßgebliche Stärkung, als es künftig u. a. vor der Fassung von Rahmen- und anderen Beschlüssen sowie der Erarbeitung völkerrechtlicher Übereinkommen durch den Rat konsultiert werden muß und daraufhin berechtigt ist, eine Stellungnahme abzugeben (vgl. Art. K. 11 EUV n. F.).