

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

CHRISTOPH GUSY / HANS ARNOLD

Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit ist essenzieller Bestandteil der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union (EU). In Wien hatte der Europäische Rat im Dezember 1998 den vom Rat Justiz und Inneres sowie der Kommission erstellten Aktionsplan¹ gebilligt. Nach dem Vertrag von Amsterdam wird den Mitgliedstaaten und der Kommission ein umfassendes Initiativrecht in diesen Politikbereichen zugebilligt. Der Aktionsplan strukturiert das Vorgehen der EU nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam. Im finnischen Tampere hatte bei einem Sondergipfel (15./16. Oktober 1999) der Rat sich auf der Grundlage des Aktionsplanes mit den Themen Justiz und Inneres befasst. Nach dem Plan sollen bestehende gemeinsame Politikbereiche durch neue Maßnahmen ausgebaut, die neuen Kompetenzen ausgeschöpft, und unverbindliche Empfehlungen (so genanntes „soft-law“) durch rechtsverbindliche Maßnahmen ersetzt werden. Fernziel ist es, durch ein Bündel abgestimmter Maßnahmen einem wichtigen Anliegen der Öffentlichkeit mit konkreten Maßnahmen Rechnung zu tragen und die Union auf diese Weise den Bürgern näher zu bringen.² Im Dezember 2001 plant der Europäische Rat in Laeken im Rahmen ausführlicher Beratungen eine Bewertung der Fortschritte in der Zusammenarbeit vorzunehmen. Der Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und Rechts“ vom 23. Mai 2001³ weist bereits auf Verzögerungen und Ausfälle bei der Planumsetzung hin. Vom Europäischen Rat in Laeken werden daher entscheidende Impulse erwartet, die der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit auf nationaler und europäischer Seite wieder neue Dynamik verleihen sollen.

Fortschritte nach Tampere

Der viel zitierte Rat in Tampere hatte politische Orientierungen und Prioritäten vereinbart. Neben den Appellen zur Ratifizierung und Umsetzung einzelner Maßnahmen wurden bei der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit bestimmte Punkte hervorgehoben, in denen zum Teil mittlerweile Fortschritte erreicht wurden:

- Die Einführung von Mindeststandards beim Opferschutz aufgrund portugiesischer Initiative hat im März 2001 zur Annahme eines Rahmenbeschlusses geführt. Weiter gehende Instrumente zur Angleichung der Opferentschädigung sind jedoch bislang noch nicht konkretisiert.
- Die Kommission wird voraussichtlich im dritten Quartal 2001 Vorschläge für ein Eilverfahren bei der Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten und für die

Ersetzung des Auslieferungsverfahrens durch eine einfache Überstellung bei verurteilten Straftätern, die sich durch Flucht der Strafe entziehen, vorlegen. Hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen und Anordnungen im Ermittlungsverfahren wird für den Bereich der Computerkriminalität die Vorlage eines Rahmenbeschlusses der Kommission im Dezember 2001 erwartet. Im Rahmen der Sondermaßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche liegt eine Initiative Frankreichs, Belgiens und Schwedens für gerichtliche Anordnungen und Entscheidungen beim Einfrieren von Vermögenswerten und Beweisen vor.

- Der Rat hat am 28. Mai 2001 die Errichtung eines Netzes für Kriminalprävention beschlossen.⁴ Aufgabe ist die Kriminalprävention in allen Bereichen, dennoch wurden die in Tampere vereinbarten Prioritäten für die Bekämpfung und Verhütung der Drogen- und Jugendkriminalität sowie die Kriminalität in den Städten übernommen. Am 28. August soll das Netz zum ersten Mal zusammentreten. Ziel ist es, mit einem multidisziplinären Ansatz Maßnahmen zu erarbeiten und auszutauschen, die Kriminalität und das Unsicherheitsgefühl der Bürger quantitativ und qualitativ minimieren.
- Die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsteams für die Bekämpfung des Drogen- und Menschenhandels ist in Art. 13 des durch den Rat im Mai 2000 angenommenen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vorgesehen. Die Diskussion der portugiesischen Initiative, die Anwendung dieses Artikels vorzuziehen, wurde jedoch ausgesetzt. Ungelöst ist auch weiterhin das Problem, wie die Ergebnisse der Ermittlungsgruppen zu behandeln sind, das heißt wo die gerichtliche Zuständigkeit anzusiedeln ist.
- Der Harmonisierung des Strafrechts im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität wurde in Tampere ebenfalls Priorität eingeräumt. Die Vorhaben zur Angleichung der Definitionen, Tatbestandsmerkmale und Sanktionen beim Drogenhandel, der Kriminalisierung des Menschenhandels und der Ausbeutung von Kindern, Korruption, Umweltkriminalität, Hooliganismus, Betrug im bargeldlosen Zahlungsverkehr, Betrug im öffentlichen Auftragswesen, Steuerbetrug, Cyberkriminalität und Straftaten in Verbindung mit dem Terrorismus sind unterschiedlich weit vorangeschritten. Die Zielvorgabe April 2001 ist jedoch in den meisten Fällen nicht erreicht worden. Im Hinblick auf die Einführung des Euro-Bargeldes liegt jedoch schon seit Mai 2000 ein Rahmenbeschluss vor, der einen einheitlichen strafrechtlichen Schutz vor Geldfälschungen sicherstellen soll.⁵
- Die justizielle Zusammenarbeit im Zivilrecht dient drei wesentlichen Zielsetzungen: ein besserer Zugang zum Recht, die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen und eine größere Konvergenz im Bereich des Zivilrechts. Eckstein ist das „Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelsachen“, welches der Rat am 30. November 2000 verabschiedet hat.⁶ Hierin sind für unbestrittene Forderungen, verbraucher- und handelsrechtliche Ansprüche mit geringem Streitwert, Streitigkeiten im Familienrecht und Testaments- und Erbrechtssachen in drei aufeinander folgenden Stufen die gegenseitige Aner-

kennung gerichtlicher Entscheidungen vorgesehen. Dieses Maßnahmenprogramm baut auf den bisher geltenden Brüssel I und Brüssel II Verordnungen auf. Daneben hat der Rat die Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen beschlossen,⁷ das ab dem 1. Dezember 2002 als Informationspool zur Verfügung stehen soll.

Insgesamt sind in vielen Bereichen Verzögerungen aufgetreten und in einigen Bereichen fehlen konkrete, sichtbare Maßnahmen vollständig. Inwieweit ablehnende Stellungnahmen des Parlaments zu Verzögerungen geführt haben, ist unklar.

Europol

Das Europäische Polizeiamt (Europol) hatte am 1. Juli 1999 mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet seine Tätigkeit im vollen Umfang aufgenommen.⁸ Im Jahre 2001 hat der Europol-Haushaltsplan ein Volumen von 35,4 Millionen Euro und für 2002 sind Gesamtausgaben in Höhe von 48,5 Millionen Euro vorgesehen. Der Personalbestand soll von 242 im Jahre 2001 auf schließlich 350 Mitarbeiter 2003 anwachsen.

Das Europol Computersystem (TECS) soll drei Hauptbestandteile haben. Während das Analysesystem und das Indexsystem schon eingerichtet sind, befindet sich das Informationssystem noch in der Entwicklung und wird voraussichtlich im Jahre 2002 einsatzbereit sein. Die Daten werden Europol von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Nach dem Europol-Übereinkommen erfolgt der Informationsaustausch nur über eine verantwortliche, zentrale, nationale Stelle, welche für die Bundesrepublik Deutschland das Bundeskriminalamt ist. Ob Europol auch Zugang zu den Daten des Schengener Informationssystems (SIS) erhalten soll, ist weiter fraglich. Weiterhin hat der Rat am 30. November 2000 beschlossen, die Kompetenzen von Europol auf die Bekämpfung der Geldwäsche unabhängig von der Art der Straftat, aus der die Gelder stammen, auszuweiten.⁹

Am 12. Dezember 2000 hat der Rat die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) beschlossen.¹⁰ Die EPA wird mit eigenen Mitteln ausgestattet und ihr steht ein Verwaltungsrat vor, der die Lehrpläne bestimmt. Sie soll Wissen für die Kriminalitätsbekämpfung in der EU vermitteln und die Zusammenarbeit der bestehenden Polizeiakademien fördern. Die Führungskräfte der nationalen Polizeien werden auf der Basis harmonisierter Lehrpläne fortgebildet, Austausch und Hospitation werden gefördert. Dabei steht die EPA nicht nur den EU-Mitgliedstaaten offen, sondern auch den Bewerberländern sowie Island und Norwegen. Die Task-Force europäischer Polizeichefs, die in Zusammenarbeit mit Europol Erfahrungen und Informationen zu aktuellen Trends der grenzüberschreitenden Kriminalität austauschen und an der Planung operativer Maßnahmen mitwirken, hat sich mittlerweile etabliert. Im März 2001 fand bereits das dritte Treffen statt, und es soll in Zukunft mindestens ein Treffen pro Vorsitz stattfinden. Mit dieser Einrichtung wird die Hoffnung verbunden, das Thema Innere Sicherheit von der politischen Ebene stärker auf die polizeifachliche Ebene zu überführen.¹¹

Die Öffnung der mittel- und osteuropäischen Staaten nach Westen und die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen insbesondere der Beitrittskandidaten mit dem EU-Raum haben zu neuen Entfaltungsmöglichkeiten der Organisierten Kriminalität geführt. Die Mitgliedschaft dieser Staaten bei Europol und der Schengen-Kooperation setzt jedoch den Beitritt zur EU voraus. Da der erste Beitritt frühestens 2004 erfolgen wird und nicht alle Staaten gleichzeitig beitreten werden können, findet in diesem Bereich neben anderen bilateralen und multilateralen Formen die Zusammenarbeit auf Grundlage zwischenstaatlicher Regierungsabkommen statt. Diese beziehen sich auf den direkten polizeilichen Informationsaustausch und die Zusammenarbeit bei konkreten Ermittlungen in den Bereichen KFZ-Verschlebung, Falschgeldkriminalität, Terrorismus, Schleuserkriminalität und unerlaubtem Handel mit Waffen und Nuklearmaterial. Daneben kann Europol mit Drittstaaten und Nicht-EU-Stellen Kooperationsvereinbarungen schließen. Gegenstand dieser Vereinbarungen ist insbesondere die Entgegennahme von Informationen durch Europol und die Entsendung eines Verbindungsoffiziers des Partners nach Den Haag. Verhandlungen werden unter hoher Priorität mit den Beitrittskandidatenländern, der Schweiz und Interpol geführt.¹² Die Vereinbarung mit Interpol ist gerade im Hinblick auf die Einführung des Euro-Bargeldes von besonderer Wichtigkeit. Am 28. Juni 2001 hat Europol mit Norwegen und Island die ersten Verträge geschlossen.¹³

Eurojust

Der Vertrag von Nizza wird „Eurojust“ als neues Mittel der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Art. 31 Abs. 2 EUV einfügen und dem Beschluss des Rates von Tampere vom 15./16. Oktober 1999, eine derartige Stelle einzurichten, auch eine vertragliche Verankerung verschaffen. Eurojust ist eine Stelle zur Bekämpfung der schweren Organisierten Kriminalität, in der Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen aus den Mitgliedstaaten zusammengeschlossen sind. Wenn zwei oder mehr Mitgliedstaaten von Strafverfolgungsmaßnahmen betroffen sind, soll Eurojust die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen einzelstaatlichen Behörden verbessern. Es geht um die Bündelung des Fachwissens hinsichtlich des nationalen Rechts und der rechtlichen Möglichkeiten bei der Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene.¹⁴ Der Rat hat am 14. Dezember 2000 beschlossen,¹⁵ die vorläufige Stelle zur justiziellen Zusammenarbeit einzurichten. Sie hat im März 2001 als Vorläufer von Eurojust ihre Tätigkeit aufgenommen und erarbeitet Empfehlungen für den Rat, wie Eurojust letztendlich aussehen soll. Eurojust soll im Dezember 2001 eingesetzt werden.

Schengen

Am 1. Dezember 2000 hat der Rat die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes in Dänemark, Finnland und Schweden sowie in den assoziierten Staaten Island und Norwegen am 25. März 2001 beschlossen.¹⁶ Ein Betreuungsprogramm der aktiven Schengen-Staaten unterstützt Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland und Island. Dabei wurde die SIRENE Deutschland zum „Supervisor“ ernannt.

Die Notwendigkeit der Entwicklung und Fertigstellung des SIS II hat der Rat erkannt. Dies ist insbesondere deshalb notwendig, weil das aktuelle System nicht die erforderlichen Kapazitäten für eine Erweiterung des Schengen-Raumes aufweist. Die Mitglieder des Rates konnten jedoch keine Einigkeit über eine zwischenstaatliche Finanzierung des SIS II herstellen, so dass es nun aus dem Haushalt der Gemeinschaft ab 2002 bezahlt wird.¹⁷ Der aktuelle Vertrag mit dem SIRENE-Anbieter läuft am 23. August 2001 aus, so dass dieses System dann durch das neue SISNET abgelöst wird. SISNET soll langfristig zu einem „Europäischen Informationsdienst“ ausgebaut werden. Der Schengen-Raum hat sich zwar vergrößert, jedoch werden zeitweise wieder Grenzkontrollen durchgeführt, um gewaltbereite Personen bei Großveranstaltungen wie dem G-8 Gipfel in Genua oder der Fußball-Europameisterschaft die Einreise zu verwehren. Gerade im Rahmen der Globalisierungsdiskussion, die auch Politiken der EU betrifft, stellt sich die Frage, ob der Freizügigkeit und dem freien Personenverkehr neben der binnemarktrechtlichen Dimension nicht mittlerweile auch eine demokratische beigemessen werden muss. Wenn für den gesamten europäischen Raum Politik gemacht wird, dann müssen auch die Voraussetzungen gegeben sein, die Orte der politischen Entscheidungen aufzusuchen und dort gegebenenfalls gegen diese Politik zu demonstrieren.

Kriminalitätsbekämpfung auf europäischer Ebene

Der Schutz der finanziellen Interessen der EU wurde bisher durch ein Übereinkommen aus dem Jahre 1995 geschützt. Da dieses Übereinkommen bisher noch nicht in allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist, hat die Kommission nun einen Richtlinienvorschlag für eine einheitliche Definition der Begriffe Betrug, Korruption und Geldwäsche vorgelegt. So soll die strafrechtliche Verfolgung von Betrug zu Lasten der Gemeinschaft gesichert werden.¹⁸ Fernziel bleibt die Einrichtung eines europäischen Finanzstaatsanwaltes, welche indes bei der Vertragsreform in Nizza gescheitert ist. Die finanziellen Interessen der EU werden institutionell durch OLAF – das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung – geschützt.¹⁹ Im Gegensatz zu seinem Vorgänger UCLAF ist es bei Ermittlungshandlungen von der Kommission unabhängig. Dennoch sind die einzelnen getroffenen Regelungen nicht hinreichend klar und Beschuldigtenrechte finden sich nur sehr ansatzweise. Zudem ist beim Gericht erster Instanz ein Verfahren anhängig, in dem die Kompetenzen und die Errichtung des Amtes für gemeinschaftsrechtswidrig erachtet werden. So bleibt abzuwarten, ob OLAF bestehen bleibt. Die Aufgabe erscheint jedoch immer notwendiger zu werden, da auf europäischer Ebene sehr hohe Summen verteilt werden und die nationalen Staatsanwaltschaften häufig überfordert wirken.²⁰ Von dieser Seite betrachtet, erscheint auch die Idee eines *Corpus Iuris* auf europäischer Ebene mit einer eigenen Staatsanwaltschaft sinnvoll.

Fazit

Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zwischen den Mitglied-

staaten weitere Fortschritte gemacht worden. Dennoch liegen bei einigen Maßnahmen Verzögerungen gerade auch bei der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten vor. Hintergrund hierfür sind neben finanziellen Fragen immer wieder die nach wie vor offenen Probleme der demokratischen Legitimation und des Rechtsschutzes, die gerade im Hinblick auf die Aufgaben von Europol immer dringender werden.²¹ Hoffnungen liegen insoweit auf der Überarbeitung des Europol-Übereinkommens, die sich neben der Befugnisweiterung auch den Fragen der demokratischen und juristischen Kontrolle annehmen soll. Die Kommission beabsichtigt Ende 2001 einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen.

Anmerkungen

- 1 Abl. Nr. C 19 v. 23. Januar 1999, S. 1.
- 2 Abl. Nr. C 19 v. 23. Januar 1999, S. 2.
- 3 Kommission: Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und Rechts“ vom 23. Mai 2001, Kom(2001) 278 (endgültig).
- 4 Abl. Nr. L 153 v. 8. Juni 2001, S. 1ff.
- 5 Abl. Nr. L 140 v. 14. Juni 2000, S. 1ff.
- 6 Abl. Nr. C 12 v. 15. Januar 2001, S. 1ff.
- 7 Abl. Nr. L 174 v. 27. Juni 2001, S. 25ff.
- 8 Abl. Nr. C 185 v. 1. Juli 1999, S. 1.
- 9 Abl. Nr. C 358 v. 13. Dezember 2000, S. 1.
- 10 Abl. Nr. L 336 v. 30. Dezember 2000, S. 1; zur EPA Schulte, Rainer: Die Errichtung einer „Europäischen Polizeiakademie“, Die Polizei 2001, S. 65.
- 11 Leo Schuster, Europäisierung der Polizeiarbeit, Kriminalistik 2000, S. 74, 76.
- 12 Europol Annual-report 2000, S. 12.
- 13 Europol Pressemitteilung vom 6. Juli 2001.
- 14 Vgl. Mitteilung der Kommission KOM(2000) 746 endgültig.
- 15 Abl. Nr. L 324 v. 21. Dezember 2000, S. 2.
- 16 Abl. Nr. L 309 v. 9. Dezember 2000, S. 24ff.
- 17 Vgl. Initiative des Königreiches Belgien und des Königreiches Schweden im Hinblick auf die Annahme einer Verordnung des Rates über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), Abl. Nr. C 183 v. 29. Juni 2001, S. 12ff., 14f.
- 18 Vgl. KOM(2001) 254 endgültig, S. 18.
- 19 Abl. Nr. L 136 v. 25. Mai 1999, S. 1ff.
- 20 Vgl. Klingst, Martin: Wer klagt an? Bananenrepublik Deutschland: Die Justiz schaut weg, in: Die Zeit, Nr. 28 vom 5. Juli 2001.
- 21 Vgl. Gusy, Christoph und Hans Arnold: Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union, in Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch 2001 (im Erscheinen).

Weiterführende Literatur

- Baldus, Manfred; Michael Soiné (Hrsg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden-Baden 1999.
- Baldus, Manfred: Transnationales Polizeirecht, Baden-Baden 2001.
- Gleß, Sabine: Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, in: EuZW 1999, S. 618ff.
- Haus, Florian C.: OLAF – Neues zur Betrugsbekämpfung in der EU, in: EuZW 2000, S. 745-750.
- Schuster, Leo, Europäisierung der Polizeiarbeit, in: Kriminalistik 2000, S. 74-82.