

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

CHRISTOPH GUSY / HANS ARNOLD

Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit ist essentieller Bestandteil der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union. 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. Die polizeilichen und justiziellen Maßnahmen des Aktionsplans hatten nach den Terroranschlägen vom 11.9.2001 in Washington D.C. und New York an Bedeutung gewonnen. Bei der außerordentlichen Tagung des Rats vom 21.9.2001 haben die Staats- und Regierungschefs nicht nur die Bedeutung und den Zeitplan des Tampere-Programms bekräftigt, sondern Anweisungen zur schnellstmöglichen Umsetzung des Programms gegeben. Konkret wurde im September nur der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet. Aktionismus war jedoch nach den Anschlägen auch nicht gefragt, sondern neue Dynamik für die laufende Zusammenarbeit. Zudem ist deutlich geworden, dass das außenpolitische Handeln der Europäischen Union in den Bereichen Justiz und Inneres verstärkt werden muss. Im Dezember 2001 stand die Bewertung der Fortschritte auf der Tagesordnung des Europäischen Rats in Laeken. Grundlage der Beratungen war der „Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ vom 30.10.2001.² Die Kommission bewertet die Fortschritte insgesamt als positiv und betrachtet die zeitlichen Vorgaben für noch erreichbar. Dennoch zeigt sie Schwierigkeiten auf, die sie auf die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten zurückführt, von der eigenen Vorgehensweise abzurücken, um sich einheitlichen Maßnahmen anzupassen. Sie fordert auch eine bessere Abstimmung der auf europäischer Ebene neu geschaffenen Gremien (Eurojust, Task-Force der europäischen Polizeichefs und die Europäische Polizeiakademie). Die Eilbedürftigkeit der Maßnahmen wird insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung der Union betont, damit sich die Beitrittsstaaten rechtzeitig auf den gemeinsamen Besitzstand in diesen Bereichen einstellen können. Die Unterstützung durch die Öffentlichkeit und somit die Sichtbarkeit und Transparenz der Fortschritte seien für den Erfolg des gesamten Projekts von ausschlaggebender Bedeutung. Gemäß den Forderungen der Kommission hat der Europäische Rat in Laeken Eurojust und den Europäischen Haftbefehl auf den Weg gebracht. Insgesamt ist in Laeken die eingeschlagene Richtung bei gleichzeitiger Beschleunigung des Tempos bestätigt worden.

Fortschritte nach Tampere

Die Fortschritte in den wichtigen Punkten stellen sich inzwischen trotz der Verzögerungen in einzelnen Bereichen wie folgt dar:

- Der Rat hat im März 2001 einen Rahmenbeschluss³ über die Stellung des Opfers im Strafverfahren angenommen und die Kommission legte ein Grünbuch zur Entschädigung für Opfer von Straftaten vor, auf dessen Grundlage geeignete Gesetzgebungsinitiativen vorbereitet werden sollen.⁴
- Im Rahmen dieses Maßnahmenprogramms haben sich die Staats- und Regierungschefs in Laeken⁵ auf die Bedingungen für den Europäischen Haftbefehl geeinigt. Die Umsetzung in das nationale Recht soll bis zum 1.4.2004 abgeschlossen sein. Grundsätzlich findet er auf alle Verbrechen Anwendung, die mit einer Gefängnisstrafe von über einem Jahr bedroht sind oder bei Personen, die bereits zu einer mehr als 4-monatigen Haftstrafe verurteilt sind. Bei 32 bestimmten Straftaten entscheidet nur noch das zuständige Gericht eines Landes über die Auslieferung des Täters. Einer Bestätigung durch das Justizministerium bedarf es dann nicht mehr.
- Der Rat hat am 28.5.2001 die Errichtung eines Netzes für Kriminalprävention in allen Bereichen beschlossen.⁶ Zunächst wurden die in Tampere vereinbarten Prioritäten für die Bekämpfung und Verhütung der Drogen- und Jugendkriminalität sowie die Kriminalität in den Städten übernommen. Das Netz tritt mindestens halbjährlich nach Einberufung durch die Ratspräsidentschaft zusammen. 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 im Rat angenommenen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen⁷ vorgesehen. Im September 2001 hat es eine Initiative von Belgien, Frankreich, Spanien und dem Vereinigten Königreich für einen Rahmenbeschluss über die Bildung gemeinsamer Ermittlungsteams gegeben. Eine Lösung des Problems, wie die Ergebnisse der Ermittlungsgruppen zu behandeln sind, d.h. wo die gerichtliche Zuständigkeit anzusiedeln ist, zeichnet sich bislang aber noch nicht ab.
- 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 im letzten Jahr weiter vorangeschritten.⁸ Der Beschluss des Rats über den Schutz des Euro vor Fälschungen ist rechtzeitig vor der Einführung des Bargelds am 6.12.2001 ergangen.⁹ Unter dem Eindruck der Geschehnisse vom 11.9.2001 hat die Kommission am 19.9.2001 dem Rat den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung vorgelegt.¹⁰ Es sollen einheitliche Straftatbestände geschaffen werden, weil einige Mitgliedstaaten Terrorismus wie gewöhnliche Straftaten ahnden und keine spezifisch terroris-

tischen Straftatbestände aufweisen. Ende Dezember 2001 ist auch die Novellierung der Geldwäscherichtlinie in Kraft getreten, die den Vortatenkatalog und den Adressatenkreis der verantwortlichen Berufsgruppen auf die neuen Formen der Geldwäsche ausweitet.¹¹

- Die polizeiliche Zusammenarbeit erfolgt derzeit hauptsächlich aufgrund des Schengener Durchführungsübereinkommens. Daneben bilden zahlreiche bi- und multilaterale Übereinkommen die Grundlage für polizeiliche Zusammenarbeit in Europa.¹²

Justizielle Zusammenarbeit im Zivilrecht

Die justizielle Zusammenarbeit im Zivilrecht dient drei wesentlichen Zielsetzungen: 1.) besserer Zugang zum Recht, 2.) gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen, 3.) größere Konvergenz im Bereich des Zivilrechts. Eckstein ist das „Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen“ vom 30.11.2000.¹³ Hierin ist für unbestrittene Forderungen, verbraucher- und handelsrechtliche Ansprüche mit geringem Streitwert, Streitigkeiten im Familienrecht sowie Testaments- und Erbrechtssachen in drei aufeinander folgenden Stufen die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen vorgesehen. Dieses Maßnahmenprogramm baut auf den bisher geltenden Brüssel I¹⁴ und Brüssel II¹⁵ Verordnungen auf. Langfristig soll das Exequaturverfahren bei allen zivil- und handelsrechtlichen Entscheidungen abgeschafft werden. Daneben hat der Rat die Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen beschlossen.¹⁶

Europol

Nachdem das Europäische Polizeiamt (Europol) am 1.7.1999 mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet seine Tätigkeit aufgenommen hatte,¹⁷ ist der Aufbau der Behörde noch nicht abgeschlossen. Im Jahre 2002 hat der Haushaltsplan ein Volumen von 48,5 Mio. Euro. Der Personalbestand soll von rund 380 im Jahre 2002 auf schließlich 460 Mitarbeiter 2003 anwachsen. Die nötigen Daten werden Europol von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Nach dem Europol-Übereinkommen erfolgt der Informationsaustausch nur über eine verantwortliche, zentrale, nationale Stelle. Ob Europol auch Zugang zu den Daten des Schengener Informationssystems (SIS) erhalten soll, ist weiter fraglich. Der Rat hat am 6.12.2001 das Mandat von Europol nun auf die im Anhang zum Europol-Übereinkommen aufgeführten schwerwiegenden Formen der Kriminalität ausgeweitet.¹⁸

Am 12.12.2000 hat der Rat die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) beschlossen,¹⁹ welche Wissen für die Kriminalitätsbekämpfung in der EU vermitteln und die Zusammenarbeit der bestehenden Polizeiakademien fördern soll. Seit dem 1.1.2001 funktioniert die EPA in Form eines Netzwerks einzelstaatlicher Polizeischulen. Die Modalitäten für die Arbeitsweise der EPA werden derzeit ausgearbeitet. Führungskräfte der nationalen Polizeien sollen auf der Basis harmoni-

sierter Lehrpläne fortgebildet werden, Austausch und Hospitation werden gefördert. Dabei steht die EPA nicht nur den EU-Mitgliedstaaten, sondern auch den Beitrittsstaaten sowie Island und Norwegen offen. 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. Mit dieser Einrichtung wird die Hoffnung verbunden, das Thema Innere Sicherheit von der politischen Ebene stärker auf die polizeifachliche Ebene zu überführen.²⁰

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. Neben anderen bilateralen und multilateralen Formen findet die Zusammenarbeit in diesem Bereich 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. Am 28.6.2001 hatte Europol mit Norwegen und Island die ersten Verträge geschlossen. Mittlerweile bestehen auch Vereinbarungen mit den USA, Ungarn, Polen, Slowenien, Estland und Interpol und seit Februar 2002 ein Abkommen mit der Tschechischen Republik.

Eurojust

Der Vertrag von Nizza wird Eurojust als Mittel der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Art. 31 Abs. 2 EUV neu einfügen und damit dem Beschluss des Rats in Tampere auch eine vertragliche Verankerung verschaffen. Eurojust ist eine Stelle zur Bekämpfung der schweren Organisierten Kriminalität, in der Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit vergleichbaren Befugnissen aus den Mitgliedstaaten zusammengeschlossen sind. Wenn zwei oder mehr Mitgliedstaaten Strafverfolgungsmaßnahmen durchführen, 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. Die vorläufige Stelle zur justiziellen Zusammenarbeit hat im März 2001 als Vorläufer von „Eurojust“ ihre Tätigkeit aufgenommen und hat bereits 180 Fälle bearbeitet. Der Rat hat im Dezember 2001 die politische Einigung für die Einsetzung von Eurojust getroffen. Diese Einigung steht jedoch noch unter dem Vorbehalt der parlamentarischen Zustimmung von vier Mitgliedstaaten. Über den endgültigen Sitz von Eurojust hat der Rat noch nicht entschieden.

Schengen

Am 1.12.2000 hatte der Rat die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands in Dänemark, Finnland und Schweden sowie in den assoziierten Staaten Island und Norwegen am 25.3.2001 beschlossen.²¹ Der Rat hat am 6.12.2001 die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) auf den Weg gebracht,²² da das alte System nicht über die erforderlichen Kapazitäten für die neuen Mitgliedstaaten verfügt. Der Schengen-Raum hat sich zwar vergrößert, doch werden zeitweise wieder Grenzkontrollen durchgeführt, um gewaltbereiten Personen bei Großveranstaltungen wie Gipfeltreffen oder Fußballgroßveranstaltungen 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 binnenmarktrechtlichen Dimension nicht mittlerweile auch eine demokratische beigemessen werden muss. Wenn für den gesamten Europäischen Raum Politik gemacht wird, dann müssen die Voraussetzungen gegeben sein, die Orte der politischen Entscheidungen aufzusuchen und dort gegebenenfalls auch gegen diese Politik zu demonstrieren.

Kriminalitätsbekämpfung auf europäischer Ebene

Die Kommission hat 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. Seit dem 11.12.2001 liegt das Grünbuch der Europäischen Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung eines Europäischen Staatsanwalts²³ vor, dessen Einrichtung bei der Vertragsreform in Nizza gescheitert war. Die finanziellen Interessen der EU werden institutionell durch OLAF – das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung – geschützt.²⁴ 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 ansatzweise.

Fazit

Das Europäische Parlament hat das Tempo der hier beschriebenen Fortschritte kritisch bewertet,²⁵ da die im Vertrag festgelegten Zwischenziele und der Zeitplan nicht eingehalten wurden. Ursache hierfür sind das Einstimmigkeitserfordernis im Rat und der Mangel an politischem Engagement der Mitgliedstaaten, die keine Einbußen an Souveränität in Bereichen tradierter Staatlichkeit hinnehmen wollen. Die Ereignisse vom 11. September 2001 haben den Mitgliedstaaten die Internationalisierung und Vernetzung einzelner Zweige des Terrorismus wieder vor Augen geführt. Doch ist in Europa keine hektische Aufgeregtheit ausgebrochen, sondern der eingeschlagene Kurs wurde bei verstärktem Augenmerk auf Terrorismus und Organisierte Kriminalität eher bestätigt. Leider bleiben die nationalen Politiken gegenüber dem islamischen Fundamentalismus unabgestimmt und unterschiedlich. Für die Zukunft bleibt zentrales Desiderat, dass die nach wie vor offenen Probleme

der demokratischen Legitimation und des Rechtsschutzes bald einer Klärung zugeführt werden.²⁶ Große Erwartungen werden nun an den einberufenen Konvent zur Zukunft Europas geknüpft. Er stellt einen bewußten Bruch mit der Vergangenheit dar. Unter den Augen der Öffentlichkeit berät der Konvent über eine umfassende Strukturreform der Union, um diese für die Osterweiterung vorzubereiten und den Erwartungen der Bürger an die Union in Bezug auf Transparenz, Demokratie und Leistungsfähigkeit gerecht zu werden.

Anmerkungen

1. Abl. Nr. C 19 v. 23.01.1999, S. 1.
2. Mitteilung der Kommission: Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, vom 30.10.01 KOM (2001) 628.
3. ABJ. Nr. L 82 v. 22.03.2001, S. 1.
4. Grünbuch Entschädigung für Opfer von Straftaten, v. 28.09.2001, KOM (2001) 536 endgültig.
5. Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, vom 19.09.2001 KOM 2001 (522) endgültig.
6. Abl. Nr. L 153 v. 8.06.2001, S. 1ff.
7. Abl. Nr. C 197 v. 12.07.2000, S. 3ff.
8. Vgl. im Einzelnen Mitteilung der Kommission: Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, vom 30.10.2001 KOM (2001) 628, S. 44ff.
9. Abl. Nr. L 329 v. 14.12.2001, S. 1f.
10. Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung v. 19.09.2001, KOM (2001) 521 endgültig.
11. Abl. Nr. L v. 28.12.2001, 344, S. 76ff.; dazu Hetzer, Wolfgang: Neue Geldwäscherichtlinie in Europa, in: *Kriminalistik 2001*, S. 74-78.
12. Überblick bei Mokros in: Litsken/Denninger: *Handbuch des Polizeirechts*, O.
13. Abl. Nr. C 12 v. 15.01.2001, S. 1ff.
14. Abl. Nr. L 12 v. 16.01.2001, S. 1.
15. Abl. Nr. L 160 v. 30.06.2000, S. 19.
16. Abl. Nr. L 174 v. 27.06.2001, S. 25ff.
17. Abl. Nr. C 185 v. 1.07.1999, S. 1.
18. Abl. Nr. C 362 v. 18.12.2001, S. 1.
19. Abl. Nr. L 336 v. 30.12.2000, S. 1; zur EPA Schulte, Rainer: Die Errichtung einer „Europäischen Polizeiakademie“, *Die Polizei 2001*, S. 65.
20. Schuster, Leo: *Europäisierung der Polizeiarbeit, Kriminalistik 2000*, S. 74, 76.
21. Abl. L 309 v. 9.12.2000, S. 24ff.
22. Beschluss des Rates, Abl. Nr. L 328 v. 13.12.2001, S. 1; Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 des Rates, Abl. Nr. L 328 v. 13.12.2001, S. 4.
23. Grünbuch der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, v. 11.12.2001 KOM (2001) 715 endgültig.
24. Abl. L 136 v. 25.05.1999, S. 1ff.
25. Europäisches Parlament: Vom Parlament angenommene Texte vom 29.11.2001, B5-0741, 0742, 0744, 0745, zu finden bei www.europarl.eu.int.
26. Vgl. Gusy, Christoph/Arnold, Hans, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa-Handbuch 2002, Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union*, S. 531.

Weiterführende Literatur

- Aschmann, Gerrit: Exekutive Befugnisse für Euro-pol?, in: *Die Polizei 2002*, S. 40-46.
- Baldus, Manfred: *Transnationales Polizeirecht*, Baden-Baden 2001.
- Baldus, Manfred/Soiné, Michael (Hrsg.): *Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit*, Baden-Baden 1999.
- Gleß, Sabine/Grote, Reiner/Heine, Günter (Hrsg.): *Justizielle Einbindung und Kontrolle von Euro-pol*, 2001, Bände 1 und 2.
- Schuster, Leo: *Europäisierung der Polizeiarbeit*, in: *Kriminalistik 2000*, S. 74-82.