

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Christoph Gusy / Christoph S. Schewe

Eines der wesentlichen Ziele, das sich die Europäische Union 1998 im Amsterdamer Vertrag (Art. 2 Abs. 1 4. Spstr. EU) auferlegt hat, ist, die Europäische Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu machen. Mittel hierzu ist die Förderung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, die damit ein zentrales Betätigungsfeld der europäischen Politik geworden ist, dessen Bedeutung durch die Terroranschläge von New York und Washington am 11. September 2001, von Madrid am 11. März 2004 und von London am 7. und 21. Juli 2005 sowie die Osterweiterung der Union am 1. Mai 2004 in den letzten Jahren noch gewachsen ist. Dem wollte auch der Entwurf einer Europäischen Verfassung Rechnung tragen: Weitere Bereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sollten vergemeinschaftlicht, also von der dritten in die erste Säule überführt werden.

Aufgrund des Scheiterns des Verfassungsentwurfs nicht nur an den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist diese „Europäisierung“ der Grundlagen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit gestoppt. Eine Eingliederung der polizeilichen und justiziellen Kompetenzen in den supranationalen Bereich der EU erfolgte nicht. Dadurch sind allerdings auch die Fragen, die sich als Folgen der Vereinheitlichungen und Harmonisierungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit stellen – wie etwa die Fragen nach dem Rechtsschutz gegen europäische Polizeimaßnahmen oder die Fragen der Legitimation und der parlamentarischen Kontrolle gesetzgeberischer Entscheidungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit – offener denn je.¹ Europa verstanden als EG ist damit – abgesehen von Bereichen der Grenzsicherung und einigen Annexfragen dazu – weitgehend polizeifrei. Europäische Sicherheitspolitik findet weiter im Wesentlichen nur auf intergouvernementaler Ebene mit allen damit verbundenen Hindernissen und Hemmnissen – darunter ist vor allem das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat zu nennen – und ohne eine ausreichende Kontrolle durch das Europäische Parlament und den Europäischen Gerichtshof statt.

Diese durch das Scheitern des Verfassungsentwurfs weiterhin geltende Trennung der europäischen Sicherheitspolitik in Politikfelder, die bereits vergemeinschaftlicht sind, und solche, die weiterhin in der dritten Säule der EU verbleiben, hat allerdings Auswirkungen, die über Kompetenzfragen hinausgehen. Einerseits sind Bestrebungen seitens des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu erkennen, beide Bereiche der in den verschiedenen Säulen verorteten Sicherheitspolitik einander anzunähern. So hat der EuGH in den Entscheidungen Berlusconi und Pupino das zentrale Rechtssetzungsmittel der dritten Säule, den Rahmenbeschluss – zumindest was seine Umsetzungspflicht und seine unmittelbare Wirkung im innerstaatlichen Recht anbetrifft – dem der ersten Säule, der Richtlinie angenähert.²

1 Vgl. dazu bereits Gusy/Schewe: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, *Jahrbuch der europäischen Integration* 2003/2004, S. 173 (178f.) und *Jahrbuch der europäischen Integration* 2005, S. 185 (192).

2 Zu den Unterschieden zwischen den Rechtsakten der beiden Säulen unter besonderer Berücksichtigung des Demokratieprinzips und der EMRK s.a. Schilling: *Archiv des Völkerrechts* 2006, S. 57.

Nach Ansicht des EuGH sei – um eine effektive Kontrolle durch den EuGH zu gewährleisten – der „Einzelne, [...] berechtigt, sich auf Rahmenbeschlüsse zu berufen, um vor den Gerichten der Mitgliedstaaten eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts zu erreichen“³. Diese Annäherung der Dogmatik des Rahmenbeschlusses an die der Richtlinie erfolgt allerdings ohne Not. Die Beantwortung der Frage, ob der Rahmenbeschluss ähnlich wie die Richtlinie für den Fall der unterbliebenen Umsetzung auch eine unmittelbare innerstaatliche Geltung entfalten kann, war für die konkrete Entscheidung gar nicht nötig. Der EuGH hätte im Fall Pupino das gewünschte Ziel auch ohne die Ausführungen zur unmittelbaren Geltung von Rahmenbeschlüssen im innerstaatlichen Recht erreichen können.⁴ Zu kritisieren ist zudem, dass die Annäherung von Rahmenbeschlüssen an Richtlinien einige Fragen, wie etwa die Kontrolle durch den EuGH, einfacher machen mag, viele andere hingegen – etwa die Frage nach der demokratischen Legitimation – dadurch unklarer werden. Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem kurz nach der Pupino-Entscheidung ergangenen Urteil zum Europäischen Haftbefehl der Auffassung des EuGH zu der unmittelbaren Geltung von Rahmenbeschlüssen entschieden entgegengetreten ist, indem es in seiner Urteilsbegründung die Umsetzung von Rahmenbeschlüssen als zwingende Voraussetzung für deren Geltung hervorhob.⁵

Andererseits zeigen sich auch gegenteilige Auswirkungen der Trennung der europäischen Sicherheitspolitik in vergemeinschaftete Politikfelder und solche, die in der dritten Säule verblieben sind. So lässt sich in politischen Entscheidungen die Tendenz erkennen, die Trennung der Rechtsakte der beiden Säulen beizubehalten und für politische Ziele zu instrumentalisieren. Interessantes Beispiel hierfür liefert die Diskussion um eine einheitliche europäische Regelung der Vorratsspeicherung von Telefonverbindungsdaten. Dabei ging es um die Frage, wie lange private Telekommunikationsanbieter die Verbindungs- und Standortdaten ihrer Kunden, die bei der Abwicklung von Diensten wie Telefonieren, SMS, E-Mails oder beim Internet-Zugang anfallen, mindestens zu speichern haben. Nach dem Wunsch des Rates sollte die Mindestdauer für die Speicherung der Verbindungsdaten europaweit vereinheitlicht und auf ein Jahr verlängert werden. Neben datenschutzrechtlichen Bedenken – es wurde zu Recht die Notwendigkeit einer längeren Vorratsspeicherung für die Terrorismusbekämpfung angezweifelt⁶ – warf die Regelung vor allem Probleme hinsichtlich der Kompetenzen auf, auf deren Grundlage sie ergehen sollte. Grundsätzlich gab es für diese Regelung zwei kompetenzielle Wege zur Umsetzung des Vorhabens: zum einen als eine Richtlinie über Telekommunikation und zum anderen als ein Rahmenbeschluss zur inneren Sicherheit. Eine Entscheidung für letzteren hätte die Mitwirkung des Europäischen Parlaments, das in der Frage der Speicherdauer und in der Frage der

3 EuGH, Rs. C-105/03, Tz. 38 = Juristen Zeitung 2005, S. 838.

4 Vgl. dazu ausführlich Gusy/Gäditz, Goldammer's Archiv für Strafrecht 2006, S. 225 (S. 228ff., insb. S. 235 u. 237). Zudem hätten auch die Voraussetzungen für eine unmittelbare Geltung einer Richtlinie in diesem Fall nicht vorgelegen, so dass die Parallele gar nicht gepasst hat; s. ebenda, S. 230.

5 Siehe dazu bereits Gusy/Schewe: Polizeiliche Zusammenarbeit, Jahrbuch der europäischen Integration 2005, S. 185 (190). Allerdings ist anzumerken, dass das BVerfG bislang immer dann, wenn es streitentscheidend war, den Rechtsfortbildungen des EuGH gefolgt ist.

6 Es lässt sich keine substantielle Begründung für eine längere Speicherdauer finden. Die bisherige Rechtslage hat sich als ausreichend erwiesen, insbesondere nach dem Anschlag von Madrid, bei dem der Sprengsatz mittels eines Mobiltelefons ausgelöst wurde und die Polizei anhand der Verbindungsdaten nützliche Hinweise gewinnen konnte.

Kostentragung für die Speicherung mehrheitlich eine andere Auffassung vertrat als der Rat, entbehrlich gemacht. Bei einer Verwirklichung des Vorhabens durch eine Richtlinie hätte man hingegen dem Parlament Zugeständnisse machen müssen, die die Mindestspeicherdauer reduziert hätten. Dass sich der Rat in der Frage der Vorratsspeicherung schließlich doch für eine Richtlinie⁷ und damit für eine Mitwirkung des EP entschieden hat, ist dabei dem Umstand zu verdanken, dass eine Konfrontation mit dem Parlament vermieden werden sollte.⁸ Grundsätzlich zeigt dieses Beispiel aber, dass die Trennung von Politikfeldern der inneren Sicherheit in erste und dritte Säule Kompetenzfragen zu Machtfragen werden lassen kann. Durch ein „Springen“ zwischen den Säulen wäre es dem Rat möglich, unliebsamen politischen Widerstand des Europäischen Parlaments zu umgehen. Dieser Zustand besteht durch das Scheitern des Verfassungsentwurfs nunmehr auf nicht absehbare Zeit weiter fort.

Neue Rechtssetzung im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit⁹

Das Scheitern des Verfassungsentwurfs hatte auch seine Auswirkungen auf die Rechtssetzung im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Es trat eine gewisse Lähmung ein, die dazu führte, dass nur wenige Vorhaben für die Rechtssetzung verwirklicht wurden.

Vor allem im Bereich des Zivilrechts sind in letzter Zeit nur wenige Fortschritte bei der Rechtssetzung erzielt worden. Gegenwärtig herrscht in der Politik offensichtlich Unklarheit darüber, wie weit und wie tief die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen im Zivilrecht reichen soll und muss, um den gemeinsamen Markt und freien Handel zu ermöglichen und zu erleichtern. Neben einigen kleineren Änderungen bereits bestehender Verordnungen sind deshalb seit Mitte 2004 keine weiteren Verordnungen von Rat und Parlament verabschiedet worden. Allerdings sind neue Regelungen geplant, die Kommission hat bereits Vorschläge unterbreitet. Als zentrales Anliegen bei den Harmonisierungen der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen im Zivilrecht sind weitere Vereinheitlichungen in den Bereichen vertraglicher und außervertraglicher Schuldverhältnisse zu nennen. Die Kommission hat dazu zwei entsprechende Verordnungsvorschläge vorgelegt, die kontrovers diskutiert wurden.¹⁰ Ebenfalls im Vorschlagsstadium befinden sich die Regelungen bezüglich der Einführung eines europäischen Verfahrens zur Durchsetzung geringfügiger Forderungen und bezüglich der Zuständigkeit und des anwendbaren Rechts in Unterhaltssachen, der Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen und der Zusammenarbeit im Bereich der Unterhaltspflichten.¹¹ Zudem legte die Kommission

7 Richtlinie 2006/24/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006, ABl. L 105 v. 13.04.2006, S. 54.

8 Dadurch wurde die Mindestspeicherdauer von einem Jahr auf sechs Monate gesenkt und die Kostentragung für die Speicherung durch den Staat verhindert.

9 Dieser Bericht schließt an die Ausführungen von Gusy/Schewe, *Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit*, Jahrbuch der europäischen Integration 2005, S. 185ff. an. Insoweit werden nur die Fortschritte seit 2005 dargestellt.

10 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das auf vertragliche Schuldverhältnis anzuwendende Recht („Rom I“), KOM(2005) 650 endg.; geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“), KOM(2006) 83 endg.; über diesen Vorschlag haben sich die Justizminister der Europäischen Union auf ihrer Tagung in Luxemburg vom 28. April 2006 geeinigt, vgl. Pressemitteilung 8402/06 (Presse 106), S. 23ff.

11 Vgl. die Vorschläge der Kommission dazu KOM(2005) 87 endg. und KOM(2005) 649 endg.

einen geänderten Vorschlag für eine „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens“¹² vor. Darüber hinaus hat die Kommission ein Grünbuch zum Erb- und Testamentsrecht¹³ und ein Grünbuch über das anzuwendende Recht und die gerichtliche Zuständigkeit in Scheidungssachen¹⁴ erarbeitet.

Auch im Bereich der Harmonisierung des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts sind nicht viele Rechtssetzungsakte zu vermerken, es befinden sich aber einige Vorhaben in der Planung. So haben Rat und Parlament 2005 nur eine Verordnung zur Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden, verabschiedet.¹⁵ Daneben hat der Rat einige Beschlüsse im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit gefasst. So fasste der Rat den Beschluss 2005/681/JI die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie betreffend, der zugleich den früheren Beschluss 2000/820/JI aufhebt.¹⁶ Weitere Beschlüsse betreffen die Regelungen über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, die von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten entsandt sind,¹⁷ und die Benennung von Europol als Zentralstelle zur Bekämpfung der Euro-Fälschung.¹⁸ Von großer Bedeutung ist der Beschluss 2005/671/JI des Rates vom 20. September 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten.¹⁹ Damit reagierte der Rat auf die weiterhin bestehenden Hemmnisse beim Datenaustausch zwischen den zuständigen nationalen Sicherheitsbehörden, die insbesondere vor dem Hintergrund des international – und damit auch europaweit – agierenden islamischen Terrorismus dringend beseitigt werden müssen, um Europa wie geplant zu einem Raum der Sicherheit zu machen. Dass dieser Beschluss noch nicht alle Probleme beim zwischenstaatlichen Informationsaustausch beseitigt, zeigt der Blick auf die im Planungsstadium befindlichen Vorhaben, zu denen die Kommission bereits einige Vorschläge vorgelegt hat. Mehrere Vorschläge, die die Kommission erarbeitet hat, sollen der weiteren Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere zur Terrorismusbekämpfung, dienen. So betrifft ein Vorschlag den Austausch von Informationen aus Strafregistern zwischen den Mitgliedstaaten,²⁰ ein weiterer die Übermittlung von Informationen über terroristische Straftaten, die aus den Tätigkeiten der Sicherheits- und Nachrichtendienste resultieren,²¹ und die Kommission hat auch einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit vorgelegt.²² Zudem soll der Informations-

12 KOM(2006) 57 endg.

13 KOM(2005) 65 endg.

14 KOM(2005) 82 endg.

15 Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005, ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 9ff.

16 Beschluss 2005/681/JI des Rates vom 20. September 2005 zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/820/JI, ABl. L 256 vom 1.10.2005, S. 63.

17 Beschluss 2005/.../JI des Rates vom... zur Änderung des Beschlusses 2003/170/JI über die gemeinsame Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten, die von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten entsandt sind, ABl. C 188 vom 2.8.2005, S. 19.

18 Beschluss 2005/511/JI des Rates vom 12. Juli 2005 über den Schutz des Euro gegen Fälschung durch Benennung von Europol als Zentralstelle zur Bekämpfung der Euro-Fälschung, ABl. L 185 vom 16.7.2005, S. 35.

19 Beschluss 2005/671/JI des Rates vom 20. September 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten, ABl. L 253 vom 29.9.2005, S. 22.

20 KOM(2005) 690 endg.

21 KOM(2005) 695 endg.

22 KOM(2005) 490 endg.

austausch von Sicherheitsbehörden und Grenzschutzbehörden verbessert werden. Dazu sieht ein Vorschlag der Kommission vor, den für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und Europol den Zugang zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten zu ermöglichen.²³ Entsprechend der gestiegenen Bedeutung des Informationsaustauschs befasste sich die Kommission auch mit dem Schutz personenbezogener Daten und hat dazu einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates erarbeitet, der den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, verbessern soll.²⁴ Schließlich hat die Kommission ein Grünbuch über die Unschuldsvermutung²⁵ und ein Grünbuch über Kompetenzkonflikte und den Grundsatz *ne bis in idem* in Strafverfahren²⁶ veröffentlicht.

Die Zukunft der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit jenseits der Rechtssetzung

Eine europäische Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres findet vornehmlich bei der Rechtssetzung und Rechtsangleichung statt. Insbesondere bei der Terrorbekämpfung zeigte sich aber, wie unzureichend die Kooperation und der Austausch wichtiger Informationen zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und mit den europäischen Behörden partiell funktioniert, wie defizitär „Europäische Sicherheit“ ist. Die zentralen Herausforderungen im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit bestehen daher nicht in der Rechtssetzung, sondern vor allem in der Rechtsdurchsetzung.²⁷ Bislang ist die Integration bei der Rechtssetzung derjenigen bei der Rechtsdurchsetzung einige Schritte voraus. Um diesen Vorsprung aufzuholen, bedarf es einer konsequenten Umsetzung der bestehenden Regelungen zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.

Bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsanwendung und der informativen und operativen Zusammenarbeit lassen sich zwei Konzepte unterscheiden: Zum einen das zentralistische Konzept, das auf der Einrichtung zentraler europäischer Behörden wie Europol und Eurojust beruht, und zum anderen das eher föderale Konzept, das auf eine verstärkte zwischenstaatliche Kooperation der zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden ohne Einschaltung einer europäischen Instanz setzt. Erfolgreichstes Beispiel für diese unmittelbare Kooperation mitgliedstaatlicher Behörden ist das Schengener Informationssystem (SIS). Beide Konzepte werden im europäischen Integrationsprozess weiter verfolgt, bei beiden sind neuere Entwicklungen zu verzeichnen.

Der zentralistische Ansatz: Europol und OLAF

Beim zentralistischen Ansatz sind vor allem Tendenzen zur Ausweitung der Befugnisse von Europol auch auf operative Tätigkeiten zu erwähnen. War Europol bislang auf die Datensammlung und -verarbeitung beschränkt, sollen Europolbeamten künftig im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen auch operative Befugnisse zustehen. Das Instrument der

23 KOM(2005) 600 endg.

24 KOM(2005) 475 endg.

25 KOM(2006) 174 endg.

26 KOM(2005) 696 endg.

27 Siehe bereits Gusy/Schewe, *Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit*, Jahrbuch der europäischen Integration 2003/2004, S. 173 (180).

gemeinsamen Ermittlungsgruppen ist zunächst keine spezifische Europolmaßnahme, sondern eine zwischen den Mitgliedstaaten stattfindende polizeiliche Zusammenarbeit. Nach dem am 23. August 2005 in Kraft getretenen Rechtsakt des Rates über die Erstellung eines Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen²⁸ können gemeinsame Ermittlungsgruppen von zwei oder mehr Mitgliedstaaten zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen in einem oder mehr an der Gruppe beteiligten Mitgliedstaaten gebildet werden (Art. 13 Abs. 1). Rechtlicher Maßstab für die Maßnahmen solcher gemeinsamer Ermittlungsgruppen ist das Recht des Staates, in dem sie eingesetzt werden (Art. 13 Abs. 3 a), b)). Wie eine solche gemeinsame Ermittlungsgruppe zusammengesetzt ist, obliegt den sie bildenden Mitgliedstaaten. Allerdings – und hier liegt der Bezug zur Ausweitung der Aufgaben Europol auf den operativen Bereich – können einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe, sofern dies vereinbart wird, auch Bedienstete europäischer Behörden, u.a. also auch solche von Europol angehören (Art. 13 Abs. 12). Der Rechtsakt des Rates vom 28. November 2002²⁹ sieht eine entsprechende Änderung des Europolübereinkommens vor, so dass auch Europolbedienstete an gemeinsamen Ermittlungsgruppen teilnehmen und in deren Rahmen operative Befugnisse wahrnehmen können (künftig Art. 3a EuropolÜK). Allerdings sind ihnen – wie den Teilnehmern anderer Staaten an den gemeinsamen Ermittlungsgruppen – keine Befugnisse für Zwangsmaßnahmen eingeräumt. Diese obliegen allein den Mitgliedern gemeinsamer Ermittlungsgruppen, die dem Mitgliedstaat angehören, auf dessen Staatsgebiet die entsprechende Zwangsmaßnahme durchgeführt werden soll. Bei der Einbeziehung von Europolbediensteten bestand und besteht der wesentliche Streitpunkt in den für Europolbeamte geltenden Immunitätsregelungen. Denn grundsätzlich genießen Europolbedienstete Immunität gegenüber mitgliedstaatlicher Strafverfolgung.³⁰ Dies wurde bei einem operativen Einsatz aber als inakzeptabel angesehen, bei Verfehlungen müsse auch eine disziplinarrechtliche und strafrechtliche Verfolgung möglich sein. Daher wurden die Immunitätsregelungen für Europolbeamte dahingehend geändert, dass sie nicht für den operativen Einsatz von Europolbeamten im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen gelten.

Einem solchen Einsatz steht aber bisher noch entgegen, dass die entsprechende Änderung des EuropolÜK noch nicht in Kraft getreten ist, sie bedarf noch der Annahme durch die Mitgliedstaaten. Die terroristischen Anschläge auf europäischem Boden in Madrid 2004 und in London 2005 haben bei den Mitgliedstaaten diesbezüglich zu einem Umdenken geführt. Das Projekt gemeinsamer Ermittlungsgruppen und die Teilnahme Europolbediensteter soll weiter vorangebracht werden, damit wird auch die Möglichkeit eines operativen Einsatzes von Europolbeamten immer wahrscheinlicher. Allerdings sind zentrale Folgefragen eines Einsatzes von Europolbeamten bei gemeinsamen Ermittlungsgruppen noch weiter offen. So ist immer noch unklar, wer gemeinsame Ermittlungsgruppen anregen, wer sie

28 Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000, ABl. C 197 vom 12.07.2000, S. 1. Dieser Rechtsakt ersetzt, was die gemeinsamen Ermittlungsgruppen anbetrifft den Rahmenbeschluss 2002/465/JI des Rates vom 13. Juni 2002, ABl. L 162 vom 20.06.2002, S. 1, der, obwohl bis zum 1. Januar 2003 umzusetzen, nie in allen Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umgesetzt wurde und damit nie in Kraft trat; vgl. zur Umsetzung auch Bericht der Kommission über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses über gemeinsame Ermittlungsgruppen, KOM(2004), 858 endg.

29 Rechtsakt des Rates vom 28. November 2002, ABl. C 312 vom 16.12.2002, S. 1. Zur den rechtlichen Voraussetzungen für Teilnahme von Europolbediensteten an gemeinsamen Ermittlungsgruppen ausführlich Eller-
mann, Europol und FBI, 2005, S. 72ff.

30 Ausführlich zu den Immunitätsregelungen für Europolbedienstete Kröger, Europol, 2004, S. 100ff.

leiten darf. Kann die Anregung auch von Europol kommen? Kann der Leiter ein Europolbeamter sein? Unklar ist auch, wie die Mitwirkung von Europolbediensteten bei den nationalen Maßnahmen aussehen soll, welche Befugnisse den Mitgliedern gemeinsamer Ermittlungsgruppen und damit auch den Europolbeamten im Einzelnen zustehen sollen. Zwar soll im Grundsatz gelten, dass Ermittlungsmaßnahmen, die einen Kontakt mit dem Bürger bedeuten, nur von den nationalen Behörden ergriffen werden sollen, ungeklärt ist aber, was beispielsweise mit Zufallsfunden, die von Europolbeamten gemacht werden, geschehen soll. Angesichts dieser offenen Fragen und vor allem auf Grund der nationalen Vorbehalte gegenüber einem Einsatz europäischer Polizisten auf ihrem Staatsgebiet wird die Tätigkeit europäischer Sicherheitsbehörden vorerst auf Datenverarbeitung beschränkt bleiben.

Allerdings gibt es auch Ausnahmen: Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) ist eine etablierte europäische Sicherheitsbehörde, die auch über Befugnisse zum operativen Einsatz verfügt.³¹ Wesentliche Aufgabe von OLAF ist die Untersuchung von rechtswidrigen Handlungen, vornehmlich von Betrug und Korruption, zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften.³² Dazu ist es den Mitarbeitern von OLAF gestattet, in allen Bereichen gemeinschaftlicher Mittelvergabe selbst Ermittlungsmaßnahmen vor Ort zu ergreifen, die sie allerdings in Zusammenarbeit mit den Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten ausüben müssen.³³ OLAF ist damit die einzige europäische Sicherheitsbehörde, die über eigene Ermittlungsbefugnisse verfügt, die „im Einsatz“ ist, und dadurch als Vorbild für die geplanten operativen Aufgaben von Europol dienen kann. Es handelt sich bei OLAF aber nicht um eine Polizei- oder Justizbehörde, sondern lediglich um eine Verwaltungsbehörde mit unabhängigen Ermittlungsbefugnissen. Die strafrechtliche Verfolgung der von OLAF ermittelten Taten obliegt den jeweiligen mitgliedstaatlichen Gerichten.³⁴ Der Erfolg und die Akzeptanz von OLAF ist dabei wohl auch darauf zurückzuführen, dass es sich bei dem Tätigkeitsfeld von OLAF um ein vornehmlich europäisches handelt, OLAF also nur gegen europäische Behörden und deren Mitarbeiter ermittelt und dadurch nicht in die Kompetenzen und Tätigkeitsfelder mitgliedstaatlicher Behörden und Gerichte eingreift. OLAF ist so keine Konkurrenz für nationale Behörden bei der Strafverfolgung, die immer noch als ein Kernbereich tradierter Staatlichkeit angesehen wird.

Der föderale Ansatz: Das Prümer-Abkommen (Schengen III)

Neben dem zentralistischen Ansatz bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit wird auch der föderale weiter verfolgt. Als bedeutsamer Fortschritt ist der „Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration“³⁵ –

31 Vgl. Bericht der Kommission „Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) [...]“ KOM(2003) 154 endg., s.a. Hetzer: Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, Kriminalistik 2005, S. 419 (421).

32 Daneben hat OLAF auch die Aufgabe, Verfehlungen von EG-Bediensteten bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit, zu untersuchen, vgl. dazu Hallmann-Häbler/Stiegel: Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), Deutsche Richter Zeitung 2003, S. 241 (242).

33 Die nationalen Stellen haben ein Teilnahmerecht. Die zwangsweise Durchsetzung von Durchsuchungs- und Betretungsrechten obliegt aber nur den mitgliedstaatlichen Behörden; vgl. Weiß, Europarechtliche Impulse für die Reform des Amtsrechts der Staatsanwaltschaft, Juristische Rundschau 2005, S. 363 (366).

34 Hallmann-Häbler/Stiegel: Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), Deutsche Richter Zeitung 2003, S. 241 (244).

35 <http://www.bmj.bund.de/media/archive/974.pdf>.

auch „Prümer Vertrag“ – zu nennen. Dieser am 27. Mai 2005 zwischen Deutschland, Belgien, Spanien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und Österreich geschlossene Vertrag ist ein zwischenstaatliches Abkommen, das die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten zwischen den Vertragsparteien verbessern soll. Der Prümer Vertrag sieht dazu zwei Instrumente der Zusammenarbeit vor: Zum einen den vereinfachten Datenaustausch und zum anderen die verbesserte operative Zusammenarbeit der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Dabei liegt, obwohl der Vertrag auch Regelungen für den operativen Bereich vorsieht, der Schwerpunkt des Abkommens – ähnlich wie bei seinem Vorbild dem Schengener Durchführungsübereinkommen – in dem verstärkten Datenaustausch.

Nach dem Prümer Vertrag soll der Zugriff von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden auf Datenbanken, die von anderen Vertragsstaaten geführt werden, erleichtert werden. Statt, wie sonst im internationalen Bereich üblich, bei den jeweils zuständigen Ministerium anfragen zu müssen, können künftig Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der Prümer Vertragsstaaten grundsätzlich direkt auf folgende Datenbanken zugreifen: auf DNA-Analyse-Dateien, auf Datenbanken mit elektronisch gespeicherten Fingerabdrücken und auf die elektronischen Register mit Kraftfahrzeug- und Kraftfahrzeughalterdaten. Dabei ist allerdings ein unmittelbarer Zugriff der anfragenden Stelle auf die jeweiligen Datensätze – also ein direkter Online-„Lesezugriff“ – nur bei den weniger sensiblen Fahrzeugdaten möglich (Art. 12). Auf die sensibleren DNA- und Fingerabdruckdatensätze hingegen ist der Zugriff erschwert und nicht vollständig direkt möglich (Art. 3f., 8f.). Die abfragenden Behörden können lediglich auf anonymisierte Fundstellendaten zugreifen. Statt selbst Einblick in die personenbezogenen Daten zu erhalten, wird der abfragenden Stelle nur eine zum Abdruck gehörende anonyme Kennung mitgeteilt. Dem die Datenbank führenden Staat obliegt es dann, auf Grundlage des innerstaatlichen Rechts zu entscheiden, ob und wie diese anonymisierten Daten entschlüsselt und an die anfragende Behörde weitergeben werden (Art. 5, 10). Insoweit lassen sich für DNA- und Fingerabdruckdaten zwei Verfahrensschritte unterscheiden. Im ersten kann die abfragende Behörde ersehen, ob überhaupt in einem anderen Staat Informationen zu dem betreffenden Abdruck verfügbar sind, und im zweiten prüft die angefragte Stelle, ob sie die hinter der anonymisierten Kennung stehenden personenbezogenen Daten an die anfragende Behörde übermitteln darf. Positiv aus Sicht des Datenschutzes ist bei dem nach dem Prümer Vertrag vorgesehenen Datenaustausch, dass dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz insoweit Rechnung getragen wurde, als dass die Daten entsprechend der mit ihrer Übermittlung verbundenen unterschiedlichen Schwere des Grundrechtseingriffs jeweils nur zu bestimmten Zwecken abgerufen werden dürfen (Art. 3, 8). Vor allem auf die besonders sensiblen DNA-Daten darf allein zum Zweck der Strafverfolgung zugegriffen werden.

Neben der Erleichterung der Datenabfrage bei den Datenbanken anderer Vertragsstaaten sieht der Vertrag von Prüm zudem auch noch vor, dass die Vertragsparteien einander personenbezogene Daten übermitteln können, wenn dies zur Terrorismusbekämpfung erforderlich (Art. 16) oder zur Abwehr von Gefahr bei Großveranstaltungen – gemeint sind dabei nicht nur Sportveranstaltungen wie die Fußballweltmeisterschaft in Deutschland, sondern auch politische Demonstrationen anlässlich WTO- oder G-8-Treffen – notwendig ist (Art. 13ff.).

Der Prümer Vertrag sieht neben diesen Maßnahmen zur Erleichterung der Datenabfragen und des Datenaustauschs auch einige Regelungen zur operativen Zusammenarbeit vor.

So ermöglicht der Prümer Vertrag gemeinsame Einsatzformen zur Gefahrenabwehr, wie etwa gemeinsame Streifen von Polizeien verschiedener Staaten (Art. 24). Zudem sieht der Vertrag ein grenzüberschreitendes Eingreifen der Polizeikräfte der Vertragsstaaten zur Gefahrenabwehr bei gegenwärtiger Gefahr für Leib oder Leben (Art. 25) und Hilfeleistungen bei Großereignissen und Katastrophen (Art. 26), etwa durch Entsendung von Beamten, Spezialisten oder Beratern, vor. Außerdem konkretisiert das Abkommen die – bereits nach den Schengener Regelungen mögliche – Zusammenarbeit der Polizeibehörden auf Ersuchen (Art. 27). Schließlich enthält der Vertrag auch Regelungen über scheinbare Detailfragen wie der Frage nach zu tragenden Uniformen oder nach dem Einsatz von Dienstwaffen, Munition und Ausrüstungsgegenständen (Art. 28), denen für eine effektive operative Zusammenarbeit der Polizeien allerdings elementare Bedeutung zu kommt.

Fazit: Europäische Sicherheit in Zukunft – Zentralistisch oder föderal?

Bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit werden demnach beide Ansätze weiter verfolgt. Noch steht offen, welches der beiden Konzepte das zukunftsweisendere ist.

Bei dem zentralistischen Ansatz – dem Konzept einer polizeilichen Kooperation von oben – wird polizeiliche Zusammenarbeit auf die europäische Ebene gehoben, indem für die Förderung der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa eigenständige europäische Einrichtungen geschaffen werden. Vorzüge dieses Ansatzes sind seine Einheitlichkeit – Europol ist für die ganze Union zuständig – und vor allem seine Unabhängigkeit von nationalen Befindlichkeiten. Allerdings sind die Fragen des Grundrechtsschutzes gegen Maßnahmen europäischer Behörden nach wie vor offen. Bei einer Ausweitung der Befugnisse über die Datenverarbeitung hinaus auch auf operative Maßnahmen wird das Bedürfnis nach eindeutigen und umfassenden Regelungen zum Grundrechtsschutz immer dringender, denn anders als bei der Datenverarbeitung trifft beim operativen Einsatz im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen der Europolbeamte direkt auf den Bürger, so dass schwerwiegende Grundrechtseingriffe möglich sind. Zwar hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) seine Zuständigkeit für Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) durch Rechtsakte der EG bejaht, so dass der Bürger von dieser Seite einen gewissen Grundrechtsschutz erfährt.³⁶ Grundsätzlich muss aber gelten: Wenn Staatsgewalt auf einen anderen Träger, etwa eine europäische Institution, übertragen wird, dann wird auch die „Hypothek“ der Grundrechte mit übertragen. Die Übertragung von Staatsgewalt kann so nicht zu einem Absinken des Grundrechtsschutzes der Bürger führen. Hier gilt es, Regelungen zur einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Grundrechtsschutzes gegen Maßnahmen europäischer Sicherheitsbehörden, insbesondere zur gerichtlichen Durchsetzung dieses Grundrechtsschutzes, zu treffen.

Gerade die Problematik des Grundrechtsschutzes zeigt die entscheidenden Vorteile des föderalen Konzepts zur Vertiefung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit gegenüber dem zentralistischen. Bei der föderal organisierten Kooperation werden keine neuen Institutionen geschaffen, für die Rechtsweg und demokratische Kontrolle neu geregelt werden müssen, sondern es handeln die mitgliedstaatlichen Behörden, gegen deren Maßnahmen zumeist hinreichende mitgliedstaatliche Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen.

36 EGMR, Neue Juristischen Wochenschrift (NJW) 1999, S. 3107f.; s.a. EGMR, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2001, S. 301f.: Für menschenrechtskonventionswidrige Rechtsakte der EG haftet dann der Mitgliedstaat, der seine Hoheitsrechte übertragen hat.

Zudem scheint der föderale Ansatz auch mehr dem augenblicklichen Zeitgeist bei der europäischen Integration zu entsprechen. Nach dem Scheitern der großen europäischen Werke – vor allem des Verfassungsentwurfs – wird wieder verstärkt eine Politik der kleinen Schritte versucht, die sich durch eine Integration durch Kooperation an der Basis auszeichnet. Maßnahmen wie die im Prümer Vertrag vorgesehene Angleichung von Formularen und Funkfrequenzen sind Lehrbeispiele solch einer Kooperation an der Basis. Für den Bereich der inneren Sicherheit kommt zudem noch ein wichtiger Aspekt, den es bei der polizeilichen Arbeit immer zu bedenken gilt, hinzu: Kriminalitätsaufklärung findet immer vor Ort statt. Entferntere, zentralistische Behörden können durch Daten- und Informationsübermittlung zur Aufklärung von Straftaten und zur Abwehr von Gefahren beitragen, handeln müssen aber immer noch die vor Ort befindlichen Polizisten. Gleichwohl ist der föderale Ansatz bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit auch nicht ganz unproblematisch: Auf Grundlage bi- und multilateraler Abkommen bewirkt er unterschiedliche Entwicklungsstufen bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und kann dadurch zu einer Fragmentierung des Europäischen Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts und damit letztlich zu genau dem Gegenteil dessen führen, was eines der Ziele des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist, nämlich einen einheitlichen Rechtsraum zu schaffen.

Weiterführende Literatur

- Gusy/Schewe, Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, 2. Auflage Bonn 2004, S. 342ff.
- Pache (Hrsg.), Die Europäische Union – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, Baden-Baden 2005.
- Müller-Graff (Hrsg.), Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005.
- Mokros, Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage München 2001, Kap. O S. 1133ff.
- Ellermann, Europol und FBI, Baden-Baden 2005, S. 31-90, S. 227ff.