

**Schriftenreihe der Sicherheitsakademie des  
Bundesministerium für Inneres**  
Band 3

János Fehérváry, Wolfgang Stangl (Hg.)

# Polizei zwischen Europa und den Regionen

Analysen disparater Entwicklungen

WUV | Universitätsverlag

2021

- Schuster, Leo: Europäisierung der Polizeiarbeit in: *Kriminalistik* 54 (2000), Heft 2, 74–82.
- Shaw, Clifford R., McKay, Henry D.: *Juvenile delinquency and urban areas*. Chicago 1942.
- SORIA, José Martínez: Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa zwischen traditionellem völkerrechtlichem Vertragsrecht und Vergemeinschaftung, in: *Polizei-Führungsakademie Münster* (Hrsg.): *Schlussbericht über das internationale Seminar „Rechtsprobleme der internationalen Zusammenarbeit“*, 15.–17. 9. 1998, 59–81.
- Storbeck, Jürgen.: EUROPOL. Sachstand und Ausblick, in: *Die Polizei* 84 (1993), 229–234.
- Storbeck, Jürgen: EUROPOL. Probleme und Lösungen, in: *Kriminalistik* 50 (1996), 17–21.
- Storbeck, Jürgen: Rechtssituation von Europol – Datenschutz – Intelligence work, in: *Polizei-Führungsakademie Münster* (Hrsg.): *Schlussbericht über das Seminar „Rechtsprobleme der internationalen Zusammenarbeit“*, 16.–18. 9. 1997, 127–144.
- Storbeck, Jürgen: Notwendigkeit und Grenzen internationaler polizeilicher Zusammenarbeit, in: *Polizei-Führungsakademie Münster* (Hrsg.): *Schlussbericht über das internationale Seminar „Rechtsprobleme der internationalen Zusammenarbeit“*, 15.–17. 9. 1998, 17–42.
- Sule, Satish: *Europol und europäischer Datenschutz*, Baden-Baden 1999.
- Wittkämper, Gerhard W., Krevert, Peter, Kohl, Andreas: *Europa und die innere Sicherheit*, Wiesbaden 1996.
- Zachert, Hans-Ludwig: *Europol. Mehr Schlagkraft gegen das Verbrechen in Europa*, in: *Kriminalistik* 1992, 7–11.

## Regionalisierung oder Zentralisierung justitieller Kontrolle der europäischen Polizei(zusammenarbeit)?

„Europäisches Justitielles Netz“ und „Eurojust“

### I. Einleitung

Eine enge Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung wird von den EU-Mitgliedstaaten bereits seit längerer Zeit zu den gemeinsamen Anliegen gezählt.<sup>1</sup> Seit den 70er Jahren haben insbesondere die europäischen Polizeien durch diverse Initiativen ein Netzwerk zwischenstaatlicher Kooperationen über Europa gezogen.<sup>2</sup> Die justitielle Rechtshilfe blieb – aus verschiedensten Gründen – immer einen Schritt hinter dieser Polizeizusammenarbeit zurück. Dieses Ungleichgewicht rückte verstärkt in das öffentliche Interesse durch die Einrichtung des Europäischen Polizeiamtes (Europol) als zentraler, quasi supra-nationaler Institution außerhalb der justitiellen Kontrolle der Mitgliedstaaten oder europäischer Organe.<sup>3</sup> Obwohl Politik,<sup>4</sup> Rechtspraxis<sup>5</sup> und -wissenschaft<sup>6</sup> immer wieder ein Gleichziehen der justitiellen Rechtshilfe forderten, dauerte es bis zum Ende der 90er Jahre, bis sich die Regierungen der Mitgliedstaaten auf die Etablierung eines – regional angesiedelten – „Europäischen Justitiellen Netzes“<sup>7</sup> und einer europäischen (justitiellen) Zentralstelle, „Eurojust“<sup>8</sup>, einigten. So begrüßenswert diese längst überfällige Entwicklung im Bereich der justitiellen Rechtshilfe prinzipiell ist – sie löst die neuen Fragen nach dem (Kompetenz-)Verhältnis von polizeilicher und justitieller grenzüberschreitender Zusammenarbeit nicht, solange nicht in entsprechendem Umfang über die Zuständigkeiten in der praktischen Arbeit entschieden wurde.

In der jüngeren Diskussion steht – insbesondere vor dem Hintergrund weiterer Vorhaben in der „Polizeilichen und Justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen“<sup>9</sup> – vor allem folgende Frage im Vordergrund: Sind das „Europäische Justitielle Netz“ bzw. „Eurojust“ (am besten) geeignet, eine den europäischen – das heißt also sowohl den mitgliedsstaatlichen als auch den auf der Ebene der EG entwickelten – Anforderungen genügende justitielle Einbindung und Kontrolle europäischer Polizeizusammenarbeit im allgemeinen und von Europol im besonderen sicherzustellen?

## II. Das „Europäische Justitielle Netz“ und „EUROJUST“

Um diese Frage beantworten zu können, gilt es zunächst zu klären, was sich hinter den beiden neuen europäischen Einrichtungen verbirgt:

### 1. Europäisches Justitielles Netz (EJN)

Das Europäische Justitielle Netz (EJN), das seit dem 7. August 1998 existiert,<sup>10</sup> setzt sich aus Kontaktstellen, also in ihren Heimatländern verbleibenden Vertretern der nationalen Strafverfolgungsbehörden zusammen. Sie besitzen in ihrem Staat eine Zuständigkeit zur Verfolgung allgemeiner oder zur Verfolgung bestimmter Formen des schweren Verbrechens.<sup>11</sup> Den einzelnen Mitgliedstaaten bleibt es überlassen, eine oder mehrere Kontaktstellen zu benennen.<sup>12</sup>

Das EJN soll im Rahmen der bestehenden Rechtshilfewege in bedeutsamen oder eiligen Fällen durch direkte Ansprechpartner eine persönliche, gegenseitige Hilfestellung und dadurch eine größtmögliche Beschleunigung des Rechtshilfeverkehrs herbeiführen. Diese Ansprechpartner stellen den zuständigen Behörden in ihrem eigenen Land notwendige rechtliche und praktische Informationen zur Verbesserung des Rechtshilfeverkehrs zur Verfügung. In bestimmten Fällen können sie ferner eine Koordinierungsfunktion zwischen den nationalen Behörden einnehmen. Kontaktstellen können im Bedarfsfalle die Verfahren auch direkt an die jeweils zuständige Stelle weitervermitteln.<sup>13</sup>

### 2. Eurojust

Eurojust soll – im Gegensatz zum regionalen Ansatz des EJN – als zentraler Stab besondere Funktionen wahrnehmen und gerade nicht auf den Rechtshilfebereich beschränkt sein, sondern selbst (in begrenztem Umfang) Koordinierungsaufgaben wahrnehmen. In die zentralen Stellen sollen von den einzelnen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer Rechtsordnung Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen entsandt werden.<sup>14</sup>

Nach der ursprünglich (in Tampere entwickelten) Konzeption sollte Eurojust einerseits eine sachgerechte Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften erleichtern und „strafrechtliche Ermittlungen in Fällen mit OK-Bezug – insbesondere auf der Grundlage von Europol-Analysen – unterstützen“<sup>15</sup>. Andererseits sollte es, insbesondere mit dem Ziel Rechtshilfeersuchen zu vereinfachen, mit dem (bereits errichteten) EJN zusammenarbeiten.<sup>16</sup>

Bereits auf dem Gipfel von Tampere traten jedoch die unterschiedlichen Ansichten der EU-Mitgliedstaaten über mögliche Kompetenzen zutage.<sup>17</sup>

Nach dem vorbereitenden Ratsbeschluss ist die Aufgabe der zentralen Stelle selbst folgendermaßen konkretisiert: „Aufgabe von Eurojust ist es, Ermittlungsverfahren mit Bezug auf Straftaten von erheblicher Bedeutung, zu deren Verfolgung justitielle Rechtshilfe erforderlich sein kann, und mit Bezug auf Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union zu unterstützen.“<sup>18</sup>

Die zu Eurojust entsandten Beamten haben danach die Aufgabe,

- ermittelnden Behörden anderer Mitgliedstaaten, der EG-Kommission und Europol Auskünfte über das Recht ihres Heimatstaates zu erteilen bzw. eine geeignete Stelle für solche Auskünfte nachzuweisen;
- zuständigen Strafverfolgungsbehörden anderer Mitgliedstaaten, der EG-Kommission und Europol Auskünfte über den Stand von Ermittlungsverfahren und über strafgerichtliche Verurteilungen zu erteilen bzw. den Kontakt zu der ermittelnden Heimatbehörde herzustellen;
- in verschiedenen Mitgliedstaaten parallel geführte Ermittlungen zu koordinieren;
- bei Beratungen über eine Erweiterung der Befugnisse von Europol „auf Anforderung“ gutachterliche Stellungnahmen „für eine justitielle Begleitung von Europol“ abzugeben.

Nach einem jüngeren Vorschlag Portugals, Frankreichs, Schwedens und Belgiens (vom 20. 7. 2000),<sup>19</sup> soll Eurojust mitgliedstaatliche Behörden sogar selbst um Ermittlungen ersuchen dürfen<sup>20</sup> und in einer zentralen „Dokumentations-Datenbank“ unter anderem personenbezogene Daten verarbeiten dürfen.<sup>21</sup> Bedenklich an dieser Initiative ist nicht nur, dass in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten keine (Verfahrens-)Rechte der davon betroffenen Personen vorgesehen sind,<sup>22</sup> sondern dass danach Eurojust und Europol im Bereich der Strafverfolgung als zwei gleichrangige Einrichtungen fungieren sollen<sup>23</sup> – die justitielle Institution also keine Weisungsbefugnis über das Polizeiamt innehaben soll.

## III. Standard an justitieller Einbindung und Kontrolle in EU-Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene

Um zu klären, ob das EJN bzw. Eurojust (gleichwohl) geeignet sein könnten, auf der Ebene europäischer Polizeizusammenarbeit einen angemessenen Standard an justitieller Kontrolle sicherzustellen, müssen die normativen Anforderungen an eine Verantwortung der Polizei festgestellt werden, welche nach den (verfassungs-)rechtlichen Vorgaben der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bzw. nach europäischen Rechtsquellen bestehen.

Diese Fragestellung ist Gegenstand einer im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz der Bundesrepublik Deutschland gemeinsam durch das *Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht* (Freiburg/Br.) und das *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Heidelberg) durchgeführten Studie.<sup>24</sup> Darin wurden unter anderem die normativen Anforderungen an die *Kontrolle strafrechtlicher Ermittlungen* der Polizei in ausgewählten mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen (Österreich,<sup>25</sup> Dänemark,<sup>26</sup> Deutschland,<sup>27</sup> Frankreich,<sup>28</sup> Italien,<sup>29</sup> den Niederlanden<sup>30</sup> und England/Wales<sup>31</sup>) sowie an die justitielle Kontrolle gemeinschaftsrechtlicher Ermittlungstätigkeit und der grenzüberschreitenden Ermittlungstätigkeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>32</sup> analysiert.

Nach den Ergebnissen dieser Studie treten als wesentliche Elemente für eine Verantwortlichkeit von Strafverfolgungsorganen in den untersuchten Rechtsordnungen vier Instrumente hervor:

1. die Kontrolle der laufenden polizeilichen Ermittlungen durch ein justitielles bzw. externes Organ;
2. die richterliche Überwachung bestimmter Ermittlungsmaßnahmen;
3. die Kontrolle durch die Wahrnehmung von Beschuldigtenrechten;
4. besondere Maßnahmen zur Überwachung automationsgestützter Ermittlungsmaßnahmen.

### 1. Kontrolle laufender polizeilicher Ermittlungen in den Mitgliedstaaten

Eine Kontrolle (bestimmter) polizeilicher Ermittlungen durch ein externes Organ existiert in allen untersuchten Rechtsordnungen. In welchem Umfang die laufende strafrechtliche Ermittlungstätigkeit einer externen Überwachung aber in concreto unterliegt, hängt von der innerstaatlichen Kompetenzaufteilung ab: In den kontinentalen Rechtsordnungen klassischer Prägung (Österreich, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden) trägt eine Justizbehörde bzw. ein Justizorgan die Verantwortung für die strafrechtliche Ermittlungstätigkeit und wird dabei durch die Polizei unterstützt. In der Praxis der meisten Mitgliedstaaten ist es aber dennoch zumeist die Polizei, die in einem Großteil der Verfahren zunächst selbständig ermittelt, bevor sie den Vorgang der Anklagebehörde übergibt, so dass das Weisungsverhältnis in der Praxis zumindest bereichsspezifisch nicht zum Tragen kommt. In Dänemark wurde (unter anderem aus diesem Grund) die Kompetenz zur Durchführung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens bereits weitgehend auf die Polizei übertragen. Die Staatsanwälte haben nach wie vor ein Weisungsrecht, das eine Rechtmäßigkeitskontrolle der Ermittlungen sichern soll; sie machen da-

von in der Praxis aber sehr selten Gebrauch. In England und Wales, wo die Polizei in Strafsachen traditionell selbständig und weisungsfrei ermittelt, findet eine Kontrolle laufender Ermittlungen vorrangig innerhalb der Polizeihierarchie statt. Eine ständige Überwachung laufender Ermittlungen durch eine externe (Justiz-)Behörde gibt es nicht. Das Common Law System hat jedoch seine eigenen spezifischen Kontrollmechanismen hervorgebracht.<sup>33</sup>

### 2. Überwachung bestimmter Ermittlungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten

Die richterliche Überwachung der Strafverfolgung – als zweites wesentliches Element der „justitiellen Einbindung und Kontrolle“ strafrechtlicher Ermittlungstätigkeit in den Mitgliedstaaten – erfolgt in verschiedenen Verfahrensstadien und in unterschiedlichen Formen: zum ersten während der laufenden Ermittlungen, zum zweiten im Rahmen der Hauptverhandlung, zum dritten in einer Rechtsmittelinstanz und schließlich im Wege der Ahndung persönlichen Fehlverhaltens von Strafverfolgungsorganen. In den Rechtsordnungen, welche eine gerichtliche Voruntersuchung für bestimmte Formen von Kriminalität kennen (Frankreich, Österreich, Niederlande), sind strafrechtliche Ermittlungen in diesem Bereich ohnehin Sache eines Richters. Aber auch dann, wenn die gerichtliche Voruntersuchung nicht eingreift, oder in Rechtsordnungen, denen eine solche Voruntersuchung unbekannt ist, unterliegen Eingriffe ab einer bestimmten Erheblichkeitsschwelle (Inhaftierung des Beschuldigten, Durchsuchung von Wohnungen o. ä., optische und akustische Überwachung, einschließlich der Telefonüberwachung, etc.) grundsätzlich einer vorherigen richterlichen Legitimation, die in der Regel über einen sog. Richtervorbehalt sichergestellt wird, also dem Erfordernis der vorherigen richterlichen Genehmigung eines bestimmten Eingriffs. In England und Wales findet hingegen eine vorherige Einbeziehung eines Richters in strafrechtliche Ermittlungen nur ausnahmsweise statt. Gleichwohl erkennt auch das englische Recht an, dass bestimmte persönliche Bereiche vor unkontrollierten Strafverfolgungsmaßnahmen zu schützen sind. So bedarf es eines vorherigen richterlichen Beschlusses, wenn bestimmtes vertrauliches Material beschlagnahmt werden soll. Ferner haben sich in England und Wales andere, dem Richtervorbehalt vergleichbare Sicherungen herausgebildet: So braucht es für bestimmte Ermittlungsmaßnahmen, welche in den „kontinentalen Rechtsordnungen“ dem Richtervorbehalt unterfallen würden, der vorherigen Zustimmung eines externen Organs mit justitiellem Charakter („Commissioner“).

Neben der unmittelbaren Überwachung strafrechtlicher Ermittlungen unterliegt die Rechtmäßigkeit der Ermittlungstätigkeit in allen untersuchten

Rechtsordnungen einer *mittelbaren* richterlichen Kontrolle durch die Beweissammlung, -zulassung oder -verwertung im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung der Hauptverhandlung.

Ein weiteres Element justitieller Kontrolle strafrechtlicher Ermittlungen ist ferner durch die persönliche Haftung der Strafverfolgungsorgane für irreguläres Verhalten gegeben, wie sie in unterschiedlicher Ausgestaltung in allen untersuchten Rechtsordnungen zu finden ist. Danach müssen sich Hoheitsträger (ohne ein weiteres förmliches Vorverfahren, in dem die Anstellungsbehörde über die Zulässigkeit einer Verfolgung entscheidet) nach dem allgemeinen Strafrecht für missbräuchliches Verhalten in Zusammenhang mit der Amtsausübung verantworten.

### 3. Kontrolle durch die Wahrnehmung von Beschuldigtenrechten in den Mitgliedstaaten

Als dritter wesentlicher Baustein einer justitiellen Kontrolle der Ermittlungstätigkeit erscheinen die strafprozessualen Beschuldigtenrechte: Alle untersuchten Rechtsordnungen sehen vor, dass sich die Rechtsstellung einer Person dann verändert, wenn sie aus einem unbestimmten Personenkreis durch entsprechenden Verdacht auf Begehung einer konkreten Straftat heraustritt. Sie wird dann mit Rechten ausgestattet, die auch der Kontrolle der gegen sie gerichteten Strafverfolgung dienen. Zeitpunkt des Eingreifens und Ausgestaltung der Beschuldigtenrechte unterscheiden sich allerdings in den verschiedenen Rechtsordnungen. Regelmäßig hat die in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren beschuldigte Person einen Anspruch darauf,

- über einen gegen sie bestehenden Tatverdacht informiert zu werden;
- die Aussage zu verweigern;
- im Ermittlungsverfahren einen Verteidiger beizuziehen, der regelmäßig (zum Teil neben dem Beschuldigten) ein Recht auf Akteneinsicht hat;
- dass ihr rechtliches Gehör gewährt wird.

Diese Rechte sollen in allen untersuchten Rechtsordnungen sicherstellen, dass die beschuldigte Person eine aktive Rolle in den strafrechtlichen Ermittlungen einnehmen und sich gegebenenfalls gegen den Verdacht verteidigen kann.

### 4. Maßnahmen zur Überwachung automationsgestützter Ermittlungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten

Als viertes Element einer justitiellen Einbindung und Kontrolle polizeilicher Ermittlungstätigkeit in den Mitgliedstaaten gewinnt – insbesondere mit Blick

auf die derzeitige Aufgabenzuweisung an Europol – die Überwachung der automatisierten Datenverarbeitung zu repressiven Zwecken an Bedeutung. Hier existieren noch wesentliche Unterschiede zwischen den untersuchten Rechtsordnungen.

### 5. Justitielle Verantwortung in Bezug auf gemeinschaftsrechtliche Ermittlungen

Die genannten Elemente einer justitiellen Einbindung und Kontrolle exekutiver Ermittlungen finden sich im Wesentlichen, wenngleich in modifizierter Form auch in den gemeinschaftsrechtlichen Regelungen über Kontrollen im Wettbewerbsrecht und in der Bekämpfung von Betrügereien zu Lasten der EU: Eine externe Kontrolle laufender Ermittlungen durch ein justitielles Organ ist dem institutionellen Gefüge der EG zwar noch fremd (vgl. dazu aber die in dem Reformvorschlag „Corpus Juris“ ausgearbeiteten Regelungen<sup>34</sup>). Ermittlungen der EG-Kontrollreue unterliegen aber (wie in der Mehrzahl der untersuchten mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen) einer umfassenden justitiellen Kontrolle durch die europäische Gerichtsbarkeit, sobald sie mit Eingriffen von gewisser Erheblichkeit verbunden sind. Ferner ordnet auch das Gemeinschaftsrecht einer Person, gegen die hoheitliche Ermittlungen durchgeführt werden, eine besondere Rechtsposition und in Verbindung damit spezielle Verfahrens- und Verteidigungsrechte zu. Die Überwachung der automatisierten Datenverarbeitung obliegt der Datenschutzkontrollstelle der EG-Kommission, welche sowohl von Amts wegen wie auch nach einer Beschwerde Kontrollen vornimmt. Gerichtlichen Rechtsschutz gewährt der EuGH.

### 6. Justitielle Verantwortung in bezug auf grenzüberschreitende Ermittlungen

Auch die justitielle Einbindung und Kontrolle grenzüberschreitender polizeilicher Ermittlungen – illustriert am Beispiel der Schengen-Zusammenarbeit – zeigt die bereits erläuterten Elemente: Bei Ermittlungen auf der Grundlage der Schengener Übereinkommen obliegt diese Einbindung und Kontrolle den zuständigen nationalen (Justiz-)Behörden. Sie üben diesbezüglich ihre (Weisungs-)Kompetenzen grundsätzlich ebenso aus wie innerhalb ihres Territoriums. Grenzüberschreitende Ermittlungen unterliegen ferner prinzipiell im demselben Umfang wie strafrechtliche Ermittlungen im eigenen Territorium der Kontrolle der Gerichte des Entsendestaates. Allerdings verlieren die Beschuldigtenrechte als Kontrollrechte über strafrechtliche Ermittlungen unter

der derzeitigen Regelung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (faktisch) an Bedeutung, da keine angemessenen – das heißt über die nationale Ebene hinausreichenden – Verfahrensgarantien oder Beschuldigtenrechte für die von grenzüberschreitenden Ermittlungen betroffenen Personen festgelegt wurden. Solche wären aber angesichts der arbeitsteiligen Strafverfolgung schon deshalb erforderlich, weil die Betroffenen durch die nationalen Verfahrensrechte voraussichtlich faktisch keinen effektiven Rechtsschutz erlangen können. Die institutionelle Kontrolle der automatisierten Datenverarbeitung obliegt den durch die Übereinkommen eingerichteten Kontrollinstanzen. Der Individualrechtsschutz wird durch die nationalen Gerichte gewährleistet.

### 7. Zwischenergebnis

Misst man nun die an das EJV oder Eurojust übertragenen Aufgaben und Befugnisse an dem europäischen Standard justitieller Einbindung und Kontrolle, so kommt man zu folgendem Ergebnis:

Die nationalen Stellen des EJV können in Bezug auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der mitgliedsstaatlichen Behörden grundsätzlich eine – an den jeweiligen nationalen Standards gemessene – externe Kontrolle sicherstellen, deren Umfang sich dementsprechend nach den nationalen Vorgaben bestimmt. (Wie effektiv diese Überprüfung arbeitsteiliger Strafverfolgung in der Praxis sein wird, bleibt allerdings abzuwarten.) Eine solche Funktion wird Eurojust aber bereits wegen seiner derzeitigen Kompetenzausgestaltung in Bezug auf das Tätigwerden von Europol nicht ausüben können, denn es fehlt dafür an den erforderlichen Überwachungs- und Weisungsrechten: Nach dem Ratsbeschluss beschränken sich die konkreten Befugnisse von Eurojust auf eine Unterstützung von Europol. Damit wird gerade die umgekehrte normative Konzeption geschaffen, wie sie die klassischen kontinentalen Rechtsordnungen kennen, in denen die Polizei als Hilfsbehörde der justitiellen Behörden (Staatsanwaltschaften und Untersuchungsrichter) im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren tätig wird, und es werden keine anderweitigen Überwachungsmechanismen geschaffen, wie sie beispielsweise in England und Wales existieren.<sup>35</sup>

Eine justitielle Überwachung „europäischer Ermittlungsmaßnahmen“ im Einzelfall, (1.) während der laufenden Ermittlungen, (2.) im Rahmen der Hauptverhandlung, (3.) durch Rechtsmittel und (4.) schließlich im Wege der Ahndung persönlichen Fehlverhaltens von Strafverfolgungsorganen wird in Bezug auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nationalen Polizeien weiter durch die dafür zuständigen nationalen Stellen gewährleistet, die gegebenenfalls durch das EJV unterstützt werden können. In Bezug auf Europol

gilt dasselbe insoweit, als (1.) für die laufenden Ermittlungen notwendige Zwangsmaßnahmen weiterhin der nach den nationalen Strafprozessordnungen vorgeschriebenen (richterlichen) Sanktion bedürfen, (2.) eine – auf Europol-„Ermittlungen“ folgende – Anklage weiterhin vor einem nationalen Gericht verhandelt wird bzw. (3.) dort im Rechtsmittelweg überprüft wird und damit den dort geltenden strafverfahrensrechtlichen Maßgaben unterliegt. Eurojust kommt insoweit keine Überwachungsfunktion zu. Ob bzw. in welchem Umfang Fehlverhalten der Europol-Beamten überhaupt vor (nationalen) Gerichten geahndet werden kann, ist nach Inkrafttreten des Immunitätsprotokolls strittig.<sup>36</sup> Eurojust spielt auch in dieser Beziehung keine Rolle.

Durch die Einrichtung des EJV und Eurojust werden den Beschuldigten keine neuen – über die nationalen Garantien hinausgehende – individuelle Rechte eingeräumt. Die Betroffenen sind vielmehr – trotz der neuen Formen der Strafverfolgung – auf das nationale Recht verwiesen.

Auch im Bereich der Datenüberwachung soll dem EJV oder Eurojust keine entsprechende Funktion zukommen.<sup>37</sup> Insgesamt ist daher festzuhalten, dass weder das EJV noch Eurojust in der bisherigen Ausgestaltung einen angemessenen Standard an justitieller Einbindung und Kontrolle europäischer Polizei(zusammen)arbeit sicherstellen.

### IV. Weitere Modelle für eine justitielle Einbindung und Kontrolle europäischer Strafverfolgungsmaßnahmen

Jedoch sind das EJV und Eurojust nicht die einzigen Modelle, die zur Gewährleistung einer justitiellen Einbindung und Kontrolle der neuen Formen polizeilicher Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung erwogen wurden. Zur Diskussion standen vielmehr insgesamt drei Grundmodelle, welche prinzipiell geeignet erschienen, eine justitielle Verantwortlichkeit europäischer Polizeiarbeit sicherzustellen:

*Zum ersten* die Gewährleistung einer entsprechenden Kontrolle durch ein neues gerichtsähnliches Organ der dritten Säule der Europäischen Union; angedacht wurde diese Lösung insbesondere mit Blick auf die durch das Europol-Übereinkommen konzipierte „Gemeinsame Kontrollinstanz“, die in Bezug auf das Europäische Polizeiamt eine Datenschutzkontrolle sicherstellen soll.

*Zum zweiten* die Gewährleistung einer justitiellen Kontrolle mittels einer neu einzurichtenden Europäischen Staatsanwaltschaft und einer Rechtsweigeröffnung zum EuGH; damit würden Instanzen der Europäischen Gemeinschaft (also der ersten Säule der Union) für die intergouvernementale „Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit“ erschlossen.

Zum dritten eben die Gewährleistung einer justitiellen Kontrolle vorrangig durch *nationale* (Clearing-)Stellen, beispielsweise Strafgerichte, also eine auf der Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelte Kontrolle, die gleichzeitig ein europäisches Netz der zuständigen Stellen schafft, gegebenenfalls ergänzt um eine zentrale Stelle,<sup>38</sup> dieses Modell entspricht grundsätzlich der Kombination EJN und Eurojust, die durch den Ratsbeschluss anvisiert wird.

### 1. Justitielle Kontrolle durch eine modifizierte Gemeinsame Kontrollinstanz

Für einen „justitiellen Umbau“ der bereits als Organ der dritten Säule installierten Gemeinsamen Kontrollinstanz wurde zum einen angeführt, dass damit eine harmonische Weiterentwicklung der bereits bestehenden Kontrollstruktur erreicht werden könnte. Zum anderen erschien die Akzeptanz einer solchen Prüfungsinstanz jedenfalls in den Mitgliedstaaten gewährleistet, die diesen Weg selbst in ihren Rechtsordnungen für die Kontrolle heimlicher automatisierter Ermittlungen gewählt haben. Allerdings fehlt bisher der notwendige politische Wille der Mitgliedstaaten und damit konkrete Pläne für eine entsprechende Umgestaltung der Kontrollinstanz; eine solche würde wohl auch schnell an ihre Grenzen stoßen, wenn die Befugnisse von Europol im exekutivischen Bereich ausgebaut würden.

### 2. Justitielle Kontrolle durch eine Europäische Staatsanwaltschaft bzw. den EuGH

Von vielen wurde die Idee favorisiert, (auch<sup>39</sup>) in der dritten Säule der EU eine *Europäische Staatsanwaltschaft* zur Sicherstellung der justitiellen Einbindung von Europol einzurichten<sup>40</sup> und gleichzeitig den Rechtsweg zum EuGH<sup>41</sup> zu eröffnen<sup>42</sup>.

Die Popularität dieser Idee hat ihren Grund wohl darin, dass sie an eine traditionelle Struktur der justitiellen Kontrolle polizeilicher Strafverfolgung in der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten anknüpft<sup>43</sup>, nämlich jenen mit einer Rechtsordnung kontinentaler Prägung. Die Einrichtung einer solchen Behörde erscheint damit als konsequenter Schritt nach der Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes. Denn durch eine europäische Staatsanwaltschaft wäre (wieder) gewährleistet, dass über den Einsatz von Strafverfolgungsressourcen durch eine Justizbehörde entschieden wird. Problematisch an diesem Lösungsmodell ist aber, dass sowohl für eine Europäische Staatsanwaltschaft als auch für den EuGH eine einheitliche gesamteuropäische Strafverfahrensord-

nung geschaffen werden müsste, die – in welcher Form auch immer – mit dem nationalen Strafprozessrecht konkurrieren müsste. Ferner wäre mit dieser Lösung (erneut) ein Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten verbunden, gegen den sie sich bisher in Bezug auf vergleichbare Bestrebungen in der ersten Säule vehement gewehrt haben.

### 3. Justitielle Kontrolle durch nationale Clearing-Stellen

Für den Vorschlag, die Kontrolle über Europol durch ein Netz nationaler Justizinstanzen zu gewährleisten, sprechen vor allem drei Erwägungen:<sup>44</sup> *Erstens* würde dadurch endlich dem ständig fortschreitenden Ausbau der transnationalen polizeilichen Zusammenarbeit eine engere Vernetzung der Justiz der Mitgliedstaaten folgen; *zweitens* könnte durch ein solches Modell den Besonderheiten und Bedürfnissen der verschiedenen nationalen Strafverfahrensordnungen Rechnung getragen werden, und *drittens* bliebe die Kontrolle über die europäische Polizei in den Händen der Mitgliedstaaten.

Gegen den Vorschlag, die Kontrolle von Europol auf nationaler Ebene anzusiedeln, wird aber vor allem das Argument der größeren Effektivität eines grenzüberschreitend arbeitenden europäischen Strafverfolgungsorgans angeführt: Ein solches kann praktisch nicht mehr (jedenfalls nicht mehr ausschließlich) durch nationale Stellen kontrolliert werden, und zwar schon deshalb nicht, weil diese Form der Kontrolle langwierige Verfahrenswege erfordert, welche zu einer gänzlichen Blockade der Strafverfolgung führen könnten. Ferner wäre zu befürchten, dass ein auf nationaler Ebene angesiedeltes Kontrollsystem angesichts der vielfältigen Unterschiede der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen einer sehr komplexen Regelung bedürfte, die in der Praxis zu einer faktischen Unkontrollierbarkeit von Europol führen könnte.

## VI. Fazit

Trotz der genannten Bedenken sind die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten den letztgenannten Weg gegangen und haben zunächst das EJN und eine zwar zentrale, aber mit nur schwachen Befugnissen ausgerüstete „Eurojust-Stelle“ eingerichtet.<sup>45</sup> Schon wegen der Beschränkung der Befugnisse von Eurojust auf eine Unterstützung von Europol<sup>46</sup> ist nicht zu erwarten, dass Eurojust (bei Beibehaltung der derzeitigen Kompetenzen) zusammen mit dem EJN nicht nur eine effektivere Abwicklung grenzüberschreitender Strafverfolgung in Europa, sondern auch die notwendige justitielle Kontrolle von Europol gewährleisten kann, die darin bestehen müsste, Europolermittlung-

gen zu lenken, zu leiten und zu beaufsichtigen und kriminalpolitische Entscheidungen der Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene zu transponieren.<sup>47</sup> Die Aufgabe verbleibt de jure bei den nationalen Stellen, die eine solche de facto aber nicht wahrnehmen können.

Damit bleibt die Frage, wo bzw. wie ein effektives System justitieller Kontrolle der europäischen Polizei(zusammenarbeit) angesiedelt werden kann, damit das Amsterdamer Ziel eines europäischen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“<sup>48</sup> nicht wieder in weite Ferne rückt.

## Anmerkungen

- 1 Dazu: Gless, Sabine, Lücke, Monika: Strafverfolgung über die Grenzen hinweg, in: JURA Juristische Ausbildung 20, 1998, 70–79.
- 2 Aus der umfangreichen Literatur zu Polizeikooperation innerhalb der EU: Fijnaut, Cyrille: The Schengen Treaties and European Police Co-operation, in: European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1, 1993, 37–56; Wielsch, Torsten: Die europäische Gefahrenabwehr – Stand und Perspektiven europäischer Polizeiarbeit nach dem Maastrichter Vertrag, Leipzig 1998, 140–274; Wrench, Peter: Intergovernmental Co-operation in The Areas of Police and Justice: A UK View, in: Hailbronner, Kay (Hg.): Zusammenarbeit der Polizei- und Justizverwaltungen in Europa, Heidelberg 1996, 39–46; außerhalb der EU: Cremer, Hans-Joachim: Der grenzüberschreitende Einsatz von Polizeibeamten nach dem deutsch schweizerischen Polizeivertrag, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 60, 2000, 103–149.
- 3 Stellvertretend für viele kritische Stimmen vgl.: Frowein, Jochen/Krisch, Nico: Der Rechtsschutz gegen Europol, in: Juristen-Zeitung 53, 1998, 589–597; Gless, Sabine: Die Kontrolle von Europol und seinen Bediensteten, Europarecht 33, 1998, 748–766.
- 4 Vgl. beispielsweise: Presseerklärung des Europäischen Parlamentes vom 5. November 1997 („A European Judicial Network is needed to strengthen co-operation between EU-Member States.“) und seine Entschließung zum Gipfel von Tampere (B5-0116/1999, ABl. EG Nr. C 54 vom 25. 2. 2000, 93).
- 5 Vgl. beispielsweise: Schomburg, Wolfgang: Strafrecht und Rechtshilfe im Geltungsbereich von Schengen II, in: Neue Juristische Wochenschrift 48, 1995, 1932, der ärgerlich bemerkte: „[I]m Europa der EU findet Rechtssetzung für den Bereich der Strafjustiz eher als Wurmfortsatz [polizeilicher Rechtshilfe, Verf.] statt.“
- 6 Vgl. beispielsweise: Den Boer, Monica, Hollen of stilstaan?, in: Nieuwe Juristenblad 35, 1997, 1629.
- 7 ABl. EG Nr. L 191 vom 7. 7. 1998, 4.
- 8 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tampere, 15. und 16. Oktober 1999, no. 46 und ABl. EG Nr. C 206 vom 19. 7. 2000, 1.
- 9 Hier rücken insbesondere Fragen nach einem möglichen „operativen“ Einsatz von Europol immer wieder in den Mittelpunkt des Interesses.
- 10 Gemeinsame Maßnahme des Rates der EU vom 29. 6. 1998 (ABl. EG Nr. L 191 vom 7. 7. 1998, 4).
- 11 Beispielsweise organisierte Kriminalität, Bestechung, Drogenhandel oder Terrorismus.
- 12 Für Deutschland wurden – wegen seiner föderalen Struktur – Kontaktstellen in jedem Bundesland sowie eine weitere bei dem Generalbundesanwalt eingerichtet, so dass insgesamt 17 Kontaktstellen existieren.

- 13 Vgl. im einzelnen Art. 4 der Gemeinsamen Maßnahme, ABl. EG Nr. L 191 vom 7. 7. 1998, 4.
- 14 Art. 1 des Ratsbeschlusses, ABl. EG Nr. C 206 vom 19.7.2000, 1.
- 15 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tampere, 15. und 16. Oktober 1999, no. 46, Hervorhebung durch Verf.
- 16 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tampere, 15. und 16. Oktober 1999, no. 46.
- 17 Die Bundesrepublik Deutschland wollte Eurojust von Anfang als „eine Keimzelle für eine Europäische Staatsanwaltschaft“ konzipieren. Dagegen hat sich insbesondere das Vereinigte Königreich ausgesprochen.
- 18 Art. 2 des Ratsbeschlusses, ABl. EG Nr. C 206 vom 19. 7. 2000, 1.
- 19 Rat der Europäischen Union Az. 10357/00 („EUROJUST 8“).
- 20 Allerdings soll ein solches Ersuchen keine zwingende Rechtswirkung haben, Art. 6 lit. a) des Vorschlages.
- 21 Art. 6 lit. f) des Vorschlages.
- 22 Vgl. Art. 11–15 des Vorschlags Portugals, Frankreichs, Schwedens und Belgiens (vom 20. 7. 2000, Rat der Europäischen Union, Az 10357/00).
- 23 Vgl. Erwägungsgrund Nr. 4 und Art. 6 lit. g) sowie Art. 16 des Vorschlag von Portugals, Frankreichs, Schwedens und Belgiens (vom 20. 7. 2000, Rat der Europäischen Union, Az. 10357/00).
- 24 Das Gutachten erscheint 2001 in der Reihe „Interdisziplinäre Untersuchungen aus Strafrecht und Kriminologie (edition iuscrim, Freiburg i. Br.)“.
- 25 Landesberichterstatterin: Ingeborg Zerbes.
- 26 Landesberichterstatterinnen: Karin Cornils/Ulrike Verch.
- 27 Landesberichterstatter: Thomas Voss.
- 28 Landesberichterstatter: Jocelyne Leblois-Happe/Holger Barth.
- 29 Landesberichterstatter: Renzo Orlandi/Michele Caianiello.
- 30 Landesberichterstatter: Michael Faure/Bas Van Riel/Stefan Ubachs.
- 31 Landesberichterstatterinnen: Barbara Huber/Christiane Rabenstein.
- 32 Landesberichterstatterinnen: Sabine Gless/Helge Zeitler.
- 33 Hierzu gehört insbesondere die Kontrolle von (bestimmten) Zwangsmaßnahmen durch den „Commissioner“ sowie durch ranghöhere bzw. nicht an den Ermittlungen beteiligte Polizeibeamte.
- 34 Delmas-Marty, Mireille, Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union (mit einer Einführung von Ulrich Sieber) Köln u. a. 1998 (eine überarbeitete Fassung ist unter <http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus> abrufbar) sowie die jüngere Initiative der EG-Kommission zur Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (vom 29. 9. 2000, DOC/00/27).
- 35 Das gilt noch mehr für den jüngeren Vorschlag Portugals, Frankreichs, Schwedens und Belgiens (vom 20. 7. 2000, Rat der Europäischen Union, Az 10357/00) der ohne weiteres von einer Gleichrangigkeit der Institutionen ausgeht (vgl. Erwägungsgrund Nr. 4, Art. 6 lit. g) und Art. 16).
- 36 Vgl. Gless, Sabine: Die Kontrolle von Europol und seinen Bediensteten, Europarecht 33, 1998, 753; Hailbronner, Kay: Die Immunität von Europol-Bediensteten, Juristenzeitung 1998, 284 einerseits und andererseits: Böse, Martin: Die Immunität von Europol – ein unterschätztes Verfolgungshindernis?, in: Neue Juristische Wochenschrift 52, 1999, 2416f.; Ostendorf, Heribert: Europol – ohne Rechtskontrolle?, in: Neue Juristische Wochenschrift 50, 1997, 3420.
- 37 Nach einer jüngeren Initiative Portugals, Frankreichs, Schwedens und Belgiens (vom 20. 7. 2000, Rat der Europäischen Union, Az 10357/00) soll Eurojust vielmehr selbst personenbezogene Daten verarbeiten dürfen, vgl. auch oben Fn. 22.



- 38 Schomburg, Wolfgang: Justitielle Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts in Europa: EURO-JUST neben Europol, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 32, 1999, 237.
- 39 Vgl. dazu oben den „Corpus Juris“-Entwurf, nach dem in der ersten Säule der EU eine Europäische Staatsanwaltschaft eingerichtet werden soll. Ob eine solche Behörde beide Funktionen wahrnehmen kann und soll, erscheint bisher ungeklärt. Vgl. auch die jüngere Initiative der EG-Kommission zur Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (vom 29. 9. 2000, DOC/00/27).
- 40 Bull, Hans Peter: Das Europäische Polizeiamt – undemokratisch und rechtsstaatswidrig?, in: Deutsche Richterzeitung 76, 1998, 41.
- 41 Die Möglichkeit, dem EuGH auch in der dritten Säule in bestimmtem Umfang ein Prüfungsrecht einzuräumen, war bereits im Maastrichter Vertrag (Art. K. 3 lit. c) vorgesehen und ist im Amsterdamer Vertrag in Art. 35 geregelt.
- 42 Böse, Martin: Die Immunität von Europol – ein unterschätztes Verfolgungshindernis?, in: Neue Juristische Wochenschrift 52, 1999, 2417; Frowein, Jochen / Krisch, Nico: Der Rechtsschutz gegen Europol, in: Juristen-Zeitung 53, 1998, 589f.
- 43 Vgl. dazu auch: Gless, Sabine/Lüke, Monika: Strafverfolgung über die Grenzen hinweg, in: JURA Juristische Ausbildung 20, 1998, 76; Ostendorf, Heribert: Europol – ohne Rechtskontrolle?, in: Neue Juristische Wochenschrift 50, 1997, 3418; Prantl, Heribert: Europol – außer Kontrolle, in: Deutsche Richterzeitung 65, 1987, 234–236; Tolmein, Oliver: Europol, in: Strafverteidiger 19, 1999, 112.
- 44 Schomburg, Wolfgang: Justitielle Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts in Europa: EURO-JUST neben Europol!, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 32, 1999, 237; vgl. a. die Initiative des deutschen Bundesrates vor der Ratifikation des Europol-Übereinkommens, Bundstags-Drucksachen 13/7931, 54ff.
- 45 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tampere, 15. und 16. Oktober 1999, no. 46.
- 46 Auch der Vorschlag Portugals, Frankreichs, Schwedens und Belgiens (vom 20. 7. 2000, Rat der Europäischen Union, Az 10357/00) geht von einer Gleichrangigkeit der Institutionen im Bereich der Strafverfolgung aus, vgl. bspw.: Erwägungsgrund Nr. 4, Art. 6 lit. g) und Art. 16.
- 47 Eine solche Aufgabe wird bspw. in dem Vorschlag Portugals, Frankreichs, Schwedens und Belgiens (vom 20. 7. 2000, Rat der Europäischen Union, Az 10357/00) gar nicht erwähnt, vgl. Artt. 4 und 6 des Vorschlages.
- 48 Präambel des (Amsterdamer) Vertrages über die Europäische Union vom 2. 10. 1997, Hervorhebung durch Verf.

## Literaturverzeichnis

- Den Boer, Monica: Hollen of stilstaan? Justitie en Binnenlandse Zaken in het nieuwe Verdrag van Amsterdam, in: Nieuwe Juristenblad 35, 1997, 1629.
- Böse, Martin: Die Immunität von Europol – ein unterschätztes Verfolgungshindernis?, in: Neue Juristische Wochenschrift 52, 1999, 2416–2417.
- Bull, Hans Peter: Das Europäische Polizeiamt – undemokratisch und rechtsstaatswidrig?, in: Deutsche Richterzeitung, 76, 1998, 32–42.
- Cremer, Hans-Joachim: Der grenzüberschreitende Einsatz von Polizeibeamten nach dem deutsch-schweizerischen Polizeivertrag, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 60, 2000, 103–149.
- Delmas-Marty, Mireille, Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union (mit einer Einführung von Ulrich Sieber) Köln u. a. 1998.

- Fijnaut, Cyrille: The Schengen Treaties and European Police Co-operation, in: European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1, 1993, 37–56.
- Frowein, Jochen/Krisch, Nico: Der Rechtsschutz gegen Europol, in: Juristen-Zeitung 53, 1998, 589–597.
- Gless, Sabine: Die Kontrolle von Europol und seinen Bediensteten, Europarecht 33, 1998, 748–766.
- Gless, Sabine/Lüke Monika: Strafverfolgung über die Grenzen hinweg, in: JURA Juristische Ausbildung 20, 1998, 70–79
- Hailbronner, Kay: Die Immunität von Europol-Bediensteten, Juristenzeitung 55, 1998, 283–289.
- Ostendorf, Heribert: Europol – ohne Rechtskontrolle?, in: Neue Juristische Wochenschrift 50, 1997, 3418–3420.
- Prantl, Heribert: Europol – außer Kontrolle, in: Deutsche Richterzeitung 65, 1987, 234–236.
- Schomburg, Wolfgang: Strafrecht und Rechtshilfe im Geltungsbereich von Schengen II, in: Neue Juristische Wochenschrift 48, 1995, 1931–1936.
- Schomburg, Wolfgang, Justitielle Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts in Europa: EURO-JUST neben Europol!, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 32, 1999, 237–240.
- Tolmein, Oliver: Europol, in: Strafverteidiger 19, 1999, 108–116.
- Wielsch, Torsten: Die europäische Gefahrenabwehr – Stand und Perspektiven europäischer Polizeiarbeit nach dem Maastrichter Vertrag, Leipzig 1998.
- Wrench, Peter: Intergovernmental Co-operation in The Areas of Police and Justice: A UK View, in: Hailbronner, Kay (Hrsg.): Zusammenarbeit der Polizei- und Justizverwaltungen in Europa, Heidelberg 1996, 39–46.