

Präsident : Jacques DELORS

# **SCHUTZ DES EUROPÄISCHEN BÜRGERS VOR INTERNATIONALER KRIMINALITÄT**

*« Comité Européen d'Orientation » n°1  
Juni 2000*

*Diese Studie ist auf Englisch, Französisch und Deutsch erhältlich*

*© Notre Europe, Juni 2000*

## **Notre Europe**

Notre Europe ist eine unabhängige Studien- und Forschungseinrichtung mit der Zielsetzung, Europa, seine Vergangenheit, seine Zivilisationen, seinen Weg zur Einheit und seine Zukunftsperspektiven zu untersuchen. Die Einrichtung wurde im Herbst 1996 von Jacques Delors gegründet. Sie besteht aus einer Gruppe von 7 Forschungsbeauftragten unterschiedlicher Nationalität, die unter der Leitung von Jean Nestor, arbeitet.

Notre Europe nimmt auf zwei Arten an der öffentlichen Debatte teil: durch die Veröffentlichung von intern erstellten Studien sowie durch die Zusammenarbeit mit externen Forschern und Intellektuellen. Das Ziel ist es, einen Beitrag zur Reflexion über die grossen und kleineren Fragen der europäischen Integration zu leisten. Die veröffentlichten Dokumente wenden sich an Entscheidungsträger, Politiker, Vertreter der Arbeitswelt, Akademiker und Diplomaten in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Notre Europe veranstaltet außerdem in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen oder Presseorganen thematische Treffen und Seminare. Entsprechend seinen Statuten versammelt « Notre Europe » mindestens dreimal im Jahr das “ Comité Européen d’Orientation ”, eine Gruppe von Persönlichkeiten aus verschiedenen Ländern und mit jeweils unterschiedlichem politischen und beruflichen Hintergrund.

## ***Henri LABAYLE***

Henri Labayle ist Inhaber eines Jean-Monnet-Lehrstuhl für Gemeinschaftsrecht; Dekan der Fakultät von Bayonne; Spezialist der dritten Säule; Autor von zahlreichen Veröffentlichungen zum Thema Terrorismus, Auslieferung, Rechtshilfe in Strafsachen, Ausländerrecht, Grundrechte, Maastrichter und Amsterdamer Vertrag; Mitglied der französischen Gruppe über die Regierungskonferenz (RK) von Amsterdam ; Hauptberichterstatter der Gruppe über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres und Mitglied der Reflexionsgruppe über die Reform der europäischen Institutionen beim *Commissariat général au Plan*; Mitglied des wissenschaftlichen Rates der Aktion Jean Monnet über die Regierungskonferenz 2000; Gastdozent bei verschiedenen europäischen Universitäten und ausländischen Einrichtungen; Experte bei der Europäischen Kommission (Schutz der finanziellen Interessen der Union) und dem Europäischen Parlament (europäischer Rechtsraum, Charta der Grundrechte); früherer Beauftragter beim Ministerium für Europäische Angelegenheiten; Seminarleiter zum Thema „Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung in Europa“ bei der *Ecole nationale de la magistrature*.

## ***Wolfgang SCHOMBURG***

Arbeitet als Experte auf dem Gebiete der Internationalen Rechtshilfe in Strafsachen wieder als Rechtsanwalt in Berlin, wobei er derzeit vor allem Internationale Organisationen unterstützt. Bis zu seinem Abschied auf Verlangen zum Mai 2000 war er Richter am Bundesgerichtshof. Schomburg hat seine berufliche Laufbahn 1974 als Staatsanwalt in Berlin (West) begonnen. Es folgten 1979-1984 Abordnungen als wissenschaftlicher Mitarbeiter zum Generalbundesanwalt und zum Deutschen Bundestag. 1984-1989 war er zunächst Richter, später Staatsanwalt bei dem Landgericht Berlin. Ab 1989 übte er für eine Legislaturperiode das Amt des Staatssekretärs für Justiz im Lande Berlin aus. Schomburg ist mit mehr als 70 Publikationen zum Strafrecht hervorgetreten, darunter in der 3. Auflage der Standardkommentar *“Internationale Rechtshilfe in Strafsachen”*, C. H. Beck Verlag, München 1998. Er ist u.a. Mitglied der Association Internationale de Droit Pénal sowie der Society for the Reform of Criminal Law.

## ***René WACK***

René Wack hat seine berufliche Laufbahn nach dem Jura-Studium bei der *Direction Générale de la Police Nationale* begonnen. Er hat folgende Positionen bekleidet: Stellvertretender Leiter der *Brigade Financière*, Leiter der *Brigade de Recherches et d’Investigations* und Leiter des *Office Central de Répression de la Grande Délinquance Financière*, als dieses Amt 1990 gegründet wurde. Seit Ende 1995 ist er beim Crédit Lyonnais als Risiko-Manager für die finanzielle Sicherheit verantwortlich und damit beauftragt, Betrug und Geldwäsche zu verhindern. Er hat – in Frankreich wie im Ausland – eine Vielzahl von Vorträgen über die Themen „Geldwäsche“ und „Finanzkriminalität“ gehalten. Überdies war er von 1989 bis 1995 Experte bei der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche“ (Financial Action Task Force – FATF) der OECD.



## EINFÜHRUNG

Das "Comité Européen d'Orientation" von Notre Europe hat sich am 19. und 20. Mai in Madrid getroffen. Ein Teil der Diskussionen wurde der Frage gewidmet, wie ein europäisches System zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität entwickelt werden könne. Die Debatte hat eine Reihe von Empfehlungen hervorgebracht, die wir an den Anfang dieser Veröffentlichung stellen.

Das Thema wird oftmals zu Unrecht als „technisch“ betrachtet. Dabei ist es in Wirklichkeit eine unumgängliche Ergänzung zur Freizügigkeit der Personen in der Europäischen Union, einem der wichtigsten Versprechen, die dem Bürger im Rahmen der Europäischen Integration gemacht wurden. Dessen Realisierung wäre nicht zumutbar, wenn es kriminellen Aktivitäten mehr Raum bieten und den Bürgern nicht ernsthafte Zusicherungen hinsichtlich ihres Schutzes vor solchen Aktivitäten geben würde.

Wenn wir uns diesem Thema zuwenden, müssen wir auch eine Abkehr von unseren gewohnten gemeinschaftlichen Ansätzen in Kauf nehmen: Durch die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird dem Richter automatisch die Rolle eines Akteurs zugewiesen, die über seine traditionelle Rolle der Auslegung des Gemeinschaftsrechts hinausgeht. Nun ist jedoch der Richter in all unseren Demokratien *unabhängig*: Wenn wir ihn in das System integrieren wollen, ist es uns nicht erlaubt, uns dabei der klassischen gemeinschaftlichen Methoden oder der zwischenstaatlichen Praktiken zu bedienen.

Das "Comité Européen d'Orientation" hat auf dieser Basis eine Analyse entwickelt, die sich von den bisher vorgeschlagenen darin unterscheidet, daß sie vor allem vorsichtig und pragmatisch ist. Es geht nicht um die Frage, *a priori* ein supranationales System der Justiz und der Ermittlungen zu schaffen, das nicht mit unseren nationalen Systemen vereinbar wäre. Das Ziel besteht vielmehr darin, daß unsere Praktiker zusammen arbeiten, geduldig Vertrauen schaffen und auf dieser Basis gemeinsam die notwendigen Entwicklungen für das System vorschlagen. Wir meinen, daß dieser Ansatz uns eine tatsächliche Effizienz sichert und gleichzeitig die Prinzipien des Rechtstaates achtet, die für alle unsere Demokratien gelten.

Ich danke Elisabeth Guigou für ihre Bereitschaft, diese Studie zu leiten und dem "Comité Européen d'Orientation" die Ergebnisse vorzustellen. Ich bedanke mich ebenfalls bei dem kleinen Team von Experten – Henri Labayle, Wolfgang Schomburg und René Wack –, die mit ihrer beträchtlichen Erfahrung zur Studie beigetragen zu haben. Schließlich danke ich Michel Debacq, technischer Berater im Kabinett der Justizministerin, und Jean Nestor, Generalsekretär von Notre Europe, für die gelungene Koordinierung angesichts eines mehr als schwierigen zeitlichen Fahrplans. Für uns ist das Ergebnis – wenngleich es das Thema noch nicht erschöpfend behandelt – eine Veröffentlichung wert. Wir möchten damit keine Schlußfolgerungen ziehen, sondern – im Gegenteil – in eine Debatte einführen, die gerade an ihrem Anfang steht.

Jacques Delors



## **INHALT**

**Schutz des europäischen Bürgers vor internationaler Kriminalität**  
(Erklärung des "Comité Européen d'Orientation")

P.1

**Größere Effizienz bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der  
Europäischen Union**

(H. Labayle, W. Schomburg und J. Nestor)

P.4

**Drei Denkansätze**

(H. Labayle)

P.13

**Die Rolle der Justiz : Notwendigkeit und Aufgaben von EUROJUST**

(W. Schomburg)

P.25

**Das Waschen von Geldern aus kriminellen Aktivitäten**

(R. Wack)

P.49

## **Anhang**

Einführungsdokument zur Sitzung des "Comité Européen d'Orientation"  
am 19. - 20. März 2000

P.56

Kurzbericht zu EUROPOL

P.60

Das europäische Amt für Betrugskämpfung OLAF

P.66



**20. Mai 2000**

**« Comité Européen d'Orientation »**

**Schutz des europäischen Bürgers vor internationaler Kriminalität**

Die Entwicklung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und der Justiz, eine Zielsetzung des Amsterdamer Vertrages sowie der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Wien und von Tampere, hebt die Institutionen der Justiz erstmals auf europäische Ebene.

Diese Perspektive erweckt hohe Erwartungen von der Seite der Bürger und stellt die Einlösung eines der wichtigsten Versprechen der europäischen Einigung dar. Sie wird öffentlich von den nationalen Richtern gefordert, die eine Vereinfachung und grösitere Effektivität der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente verlangen. Sie stellt letztendlich die einzige mögliche Antwort einer der Rechtsstaatlichkeit verpflichteten Gemeinschaft auf die Herausforderung dar, die von der durch die wirtschaftliche Globalisierung und durch die Schaffung eines grossen, in Erweiterung begriffenen Binnenmarktes mit vereinfachter Bewegungsfreiheit für kriminelle Aktivitäten und so erzielte illegale Vermögen bedroht wird.

Die bisher geschaffenen Instrumente erlauben es nicht, die Grenzen der nationalen Rechtsräume bei der Verbrechensbekämpfung zu überwinden, was von den Akteuren des Verbrechens bewusst genutzt wird. Ob es sich um die komplexe Anhäufung von Rechtshilfekonventionen in Strafsachen handelt, die Lücken und Widersprüche aufweist, oder ob es sich um die schwierige Zusammenarbeit von Untersuchungsinstrumentarien wie Europol, OLAF oder die Kooperationsorganismen im Zoll- und im Finanzbereich handelt, die aktuelle Situation ist nicht zufriedenstellend, vor allem deswegen, weil sie der Justizgewalt nicht den Platz zugesteht, der ihr in jedem Rechtsstaat normalerweise zukommt.

Von uns wird eine einfache, effiziente, das Recht respektierende und für die Bürger verständliche Gesamtorganisation angestrebt.

**I. Eine ausgewogene Gesamtkonzeption**

1°) Zu dem Zeitpunkt, da die Europäische Union dabei ist, eine Charta der Grundrechte zu verfassen, muss das Europa der Sicherheit sich auf die Respektierung der Werte des gesetzten Rechtes gründen und klarstellen, dass die Verbrechensbekämpfung einer Antwort durch die verantwortliche Justiz und den gewählten Vertretern des Volkes bedarf.

2°) Die justitielle Seite Europas darf nicht als eine Ergänzung des Bestehenden erscheinen, sondern muss, auf grösere Effizienz abzielend, dem Strafrichter die einfachere Auslegung der Normen ermöglichen, in der Praxis Konflikte zwischen den mit der Verbrechensbekämpfung betrauten Institutionen vermeiden und die rechtliche und demokratische Absicherung ihrer Interventionen gewährleisten.

3°) Die Unterschiedlichkeit der nationalen Strafverfahren ist eine Tatsache, mit der man sich abfinden muss, ebenso wie mit der schrittweisen Harmonisierung der strafrechtlichen Regeln und Sanktionen, und sei es nur im Rahmen des Europarates. Es handelt sich also nicht darum, ein supranationales Justiz- und Verbrechensbekämpfungssystem aufzubauen, sondern die

Kontakte zwischen den Praktikern des Rechts und der Verbrechensbekämpfung zu intensivieren, zwischen ihnen Vertrauensbeziehungen anstelle von Rivalität herzustellen, zu harmonisieren wo es notwendig ist und zu koordinieren, wo dies effizienter ist.

4°) Es wäre naiv, anzunehmen, dass die Grenzen des internationalen Verbrechens mit denen Europas übereinstimmen, selbst nach der Erweiterung der EU. Der europäische Rechtsraum muss sich als eine Gesamtheit verstehen, die für alle Formen der internationalen Zusammenarbeit offen ist, auf denen aufbauend, die innerhalb des Europarates erarbeitet wurden. Dadurch kann Europa sowohl seine Identität als auch seine Effizienz stärken.

## **II. Von uns zu treffende Entscheidungen**

**II.1. Es gilt, eine operationelle Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und den Ermittlungsbehörden aufzubauen, indem „Eurojust“, die europäische Einheit für die Zusammenarbeit im Justizbereich, in den Europäischen Verträgen verankert wird, so wie es vom Europäischen Rat in Tampere vorgesehen wurde. Dazu gehört:**

1°) Die schnelle Einrichtung eines „Runden Tisches“ der Justizpersonen, die damit beauftragt werden, die Kontakte zwischen den nationalen Justizbehörden zu erleichtern; umgehend die verfügbare Dokumentation über die anzuwendenden Rechtsregeln für jede Strafsache zu liefern; nach einer Lösung bei Auslegungsdivergenzen und Kooperationsmängeln zu suchen und das „Hauptquartier“ für das Europäische Justizielle Netzwerk einzurichten. Ein Dokumentations-, Übersetzungs- und Dolmetscherservice wären dessen operationnelle Struktur, wie die Verbindung mit den nationalen und gemeinschaftlichen Behörden, und im besonderen mit dem Europol-Büro und mit OLAF. Dieser Runde Tisch hätte zur Aufgabe, der Kommission, dem Rat und dem Parlament alle zur Beurteilung eines politischen Aktivwerdens notwendigen Impulse zu liefern.

2°) Je nach Notwendigkeit kann daraus ein Instrument zur Beantwortung von Ersuchen um Rechtshilfe aus den Mitgliedstaaten werden und die Mitglieder aus den jeweiligen Staaten können eine aktive Rolle im Strafverfahren spielen, indem sie eine Mittlerfunktion zu ihrer nationalen Behörde einnehmen.

3°) Die Erwägung der Einrichtung einer speziellen Kammer innerhalb des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, welche dafür zuständig wäre, über Auslegungsdifferenzen hinsichtlich der Konventionen zu entscheiden, oder bei Verstößen gegen Kooperationsvereinbarungen ebenso tätig zu werden wie bei der Entscheidung über den gesetzlichen Richter oder bei der Entscheidung über justizielle Zuständigkeitskonflikte.

4°) Um noch weiter zu gehen müsste man, bei gleichzeitiger Fortführung der Harmonisierung der strafrechtlichen Regeln und Sanktionen, ein gemeinsames Strafrecht in gewissen genau definierten Bereichen schaffen, für die es dann ausschliesslich gemeinsame Verfahrensregeln gäbe, in deren Rahmen eine europäische Staatsanwaltschaft strafrechtliche Untersuchungen und Verfolgungen effizient durchführen würde.

## **II.2 Von Anfang an ist die Rechtmäßigkeit des Verbrechensbekämpfungssystems zu garantieren**

1°) Die Interventionsbereiche von Eurojust müssen die Untersuchungsbereiche der polizeilichen Zusammenarbeit und des Schutzes der finanziellen Interessen der Union abdecken. Europol und OLAF hätten dann ihrer rechtlichen Gegenüber, welches ihnen heute noch fehlt und sie schwächt. Nichts verbietet, dieser Aufgabenstellung den Kampf gegen das organisierte Verbrechen, die Geldwäsche sowie die Verfolgung schwerer Verbrechen in Fällen hinzuzufügen, in denen die Zuständigkeiten für die Strafverfolgung in verschiedenen Staaten gegeben ist.

2°) Das Ziel ist es, die Grundfreiheiten im gesamten europäischen Rechtsanwendungssystem zu garantieren, vor allem wenn es um die Anlegung und Benutzung von Informationsdateien geht und die Verhinderung illegalen Datenaustausches.

3°) Zur Ausübung ihrer Aufgaben müssen einfache und transparente Verbindungen zwischen Eurojust, Europol und OLAF geschaffen werden. Dies setzt insbesondere voraus, dass Europol, über seine sonstigen Zuständigkeiten hinaus, damit beauftragt bleibt, die Kontakte zwischen den nationalen Verantwortlichen für die Untersuchungen zu intensivieren.

4°) Diese Aufgaben müssten es Eurojust erlauben, sich als Vorschlagsinstanz zur Verbesserung des Kampfes gegen das internationale Verbrechen und als Berichterstatter für das Funktionieren des Gesamtsystems vor den demokratischen Autoritäten zu etablieren.

### **Zusammengefasst fordern wir:**

1. Dass Europol sich zu einem Organ entwickelt, das operationell in die Durchführung von Untersuchungen, die die Zusammenarbeit mehrerer Mitgliedstaaten betreffen, eingreifen kann, ohne dass weitere Einheiten daran beteiligt werden.
2. Dass Übereinkommen die schnelle Gründung von Eurojust erlauben, dessen Aufgaben oben erläutert sind.
3. Dass, ohne diese institutionelle Änderung abzuwarten, unverzüglich in Brüssel eine provisorische Einheit zur justiziellen Zusammenarbeit, zusammengesetzt aus 15 von den Mitgliedstaaten benannten Justizbeamten, eingesetzt wird – als Vorgängerin des zukünftigen Eurojust.

# **GRÖSSERE EFFIZIENZ BEI DER BEKÄMPFUNG DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT IN DER EUROPÄISCHEN UNION**

***Henri Labayle***  
***Jean Nestor***  
***Wolfgang Schomburg***

Die Idee der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde in Amsterdam beschlossen und sie erhielt in Tampere neuen Schwung. Damit wird einer europäischen justitiellen Institution ein Platz im Herzen Europas zugewiesen. Das Novum ist, daß der nationale Richter damit ein wichtiger Akteur in der Konstruktion dieses Europas wird und dies außerhalb seiner traditionellen Kompetenz als Garant des Gemeinschaftsrechts.

Dieses Paradox eines justitiellen Europas, in dem der Richter wenig Einfluß besitzt, stößt sich nun an der Entwicklung der Großkriminalität, die allgemein beobachtet und kritisiert wird. Hinzu kommt die Ausbreitung neuer Formen der Kriminalität, insbesondere was den Bereich des sog. „schmutzigen Geldes“ und seiner Wäsche anbelangt. Diese Entwicklung wird durch die neuen Kommunikationstechnologien unterstützt und die Europäische Union steht dem ratlos gegenüber. Das Neuartige der Situation (I) erfordert folglich bestimmte Lösungsansätze (II), die mit Hilfe von Eurojust gefunden werden können (III).

## **I – Eine neue Situation**

Die Neupositionierung des nationalen Richters wirft ebenso wie Fragen des Prinzips wie auch Debatten über die Methoden auf. Dieser Prozeß ist nicht mehr lediglich konjunkturell bedingt und damit an die steigende Bedrohung der Europäischen Union durch die internationale Kriminalität gebunden. Auch ist er unabhängig davon, ob diese Gefahr die Folge der Globalisierung der organisierten Kriminalität ist oder ob er durch die Errichtung eines einheitlichen Gebiets der Freizügigkeit und durch die bevorstehende Erweiterung an Bedeutung gewinnt. Diese Neubewertung bildet auch die Antwort auf eine strukturelle Notwendigkeit, die mit diesen funktionalen Tatsachen einhergeht.

1 – Seit einem halben Jahrhundert hat die europäische Rechtshilfe in Strafsachen normative Regelwerke von großer Qualität hervorgebracht, die es ihr nun ermöglichen, dem gesamten Kontinent eine juristische Grundlage zu bieten. Während die europäische polizeiliche Zusammenarbeit heute mit Europol ein operatives Stadium erreicht, so bleibt doch die europäische justitielle Zusammenarbeit weiterhin im Hintergrund – verglichen mit dieser generellen Entwicklung. Das Triptyk, gebildet aus dem normativen Regelwerk, der polizeilichen Zusammenarbeit und der Rechtshilfe, ist folglich nicht im Gleichgewicht, selbst wenn wir zunächst die Hypothese einer europäischen Gerichtsbarkeit beiseitelassen.

Dies ist einer der Gründe für das Ansteigen der kriminellen Aktivitäten in der Europäischen Union: Durch eine schleppende, langsame und komplexe Strafverfolgung wird die Verfahrenssicherheit, die für jegliche Strafverfolgung notwendig ist, behindert und das führt dazu, daß Kriminelle straffrei ausgehen. Hinzu kommt die steigende Kluft zwischen den

klassischen Methoden der Rechtshilfe und den neuen Formen der Kriminalität. Die Europäische Union ist nun dabei, sich dessen bewußt zu werden.

Der Amsterdamer Vertrag drückt die Notwendigkeit einer Reaktion auf dieses Phänomen aus. Er nennt in seinem Artikel 30 die Stärkung der polizeilichen Zusammenarbeit und in seinem Artikel 31 einen gemeinsamen juristischen Sockel, unterstützt durch die Verbesserung der Rechtshilfe in Strafsachen. Die Schlußfolgerungen des Rates von Tampere verdeutlichen diese Haltung und sie leiten einen neuen Prozeß ein: Sie betonen sowohl die Neuausrichtung der polizeilichen Zusammenarbeit als auch die Notwendigkeit, „*den Kampf gegen schwere organisierte Kriminalität*“ aufzunehmen (Punkt 46).

2 – Diese Neuorientierung war unvermeidlich. Angesichts der Abgrenzung der nationalen Rechtsräume einerseits und der Entwicklung der internationalen Kriminalität andererseits wurde eine rasche Antwort erforderlich. Daß die juristischen Grenzen trotz des Verschwindens der Binnengrenzen weiterhin bestehen, ist schockierend genug. Diese Tatsache muß nicht weiter ausgeführt werden. Auch darf die gemeinsame Grundhaltung der Unionsbürger gegenüber der Kriminalität nicht unterschätzt werden: Ob es sich um Angriffe auf Personen handelt, um Emotionen, die durch den Kindermißbrauch geweckt wurden, oder um die Verurteilung der Korruption und der organisierten Kriminalität, so besteht in den nationalen Öffentlichkeiten einhellige Ablehnung.

Das Prinzip der Subsidiarität – so wie es in den Verträgen geschrieben steht – macht eine gemeinsame Reaktion unerlässlich. Da die Maßnahmen, die ein einzelner Staat ergreift, den neuen Anforderungen der internationalen Kriminalität nicht mehr genügen, ist die Intervention der Union zwingend und damit legitim. Da dieses Prinzip unstrittig ist, muß es in der zukünftigen Diskussion um die Frage der Modalitäten gehen.

## **II – Erforderliche Lösungsansätze**

Die Frage steht bereits seit zwanzig Jahren auf der Tagesordnung. Es gab Vorschläge, die von einem Europäischen Strafgerichtshof bis zu vorsichtigen Versuchen der Umsetzung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit reichten. Der europäische Rechtsraum hat sich zunächst schrittweise und außerhalb der Gemeinschaftsverträge aufgebaut, anschließend parallel zu ihnen – durch das Schengener Regelwerk – und endlich innerhalb eines dritten Pfeilers, der in Amsterdam neu aufgelegt wurde. Jede dieser Etappen war von Kritiken und Widerständen begleitet, die sich vorrangig um die Wahl zwischen den Kooperationsweisen (die sich auf die Koordination der nationalen Strafverfolgungsakteure stützen würden) und den Integrationsansätzen drehten (es wird zur Einrichtung eines der Union eigenen Strafverfolgungssystems aufgerufen). Ihre Schlußfolgerungen führen zu zwei Überzeugungen:

Erst muß die Legitimität der Union zur Intervention im strafrechtlichen Bereich hergestellt werden, einem Bereich, der für die Souveränität der Nationalstaaten von so großer Bedeutung ist. Die Ineffizienz des derzeitigen Regelwerks fordert Erklärungen heraus, die die Art der Lösungen bestimmen werden. Die methodischen Streitereien und die ideologisch motivierten Entscheidungen sollten damit nicht den rationalen Erwägungen vorausgehen.

1 – Das Interventionsrecht der Union muß sowohl von der öffentlichen Meinung der Staaten als auch von den nationalen Akteuren der Strafverfolgung anerkannt werden. Es besteht eine

große Kluft zwischen den Erwartungen der Unionsbürger, die durch die Akteure des nationalen Strafrechts vertreten werden, und den mangelnden Mechanismen der europäischen Rechtshilfe. Die Stellung des Richters, seine zentrale Rolle beim Schutz der freiheitlichen Grundrechte, das Gleichgewicht, das er zwischen diesem Schutz und den Interessen der öffentlichen Ordnung zu wahren weiß, dies sind Tatsachen, die allzuoft in der öffentlichen Diskussion fehlen. Diese konzentriert sich eher auf die operationellen Fakten, auf die Risiken der modernen Kriminalität und auf die Herausforderungen ihrer Verfolgung. Sie berücksichtigt nicht genug die Rolle des Richters in einer modernen Gesellschaft, ob es sich nun darum handelt, die Prioritäten einer Kriminalpolitik zu bestimmen oder gerichtliche Kontrolle auszuüben. Dadurch werden gegenüber einem Interventionsrecht der Union Mißtrauen und Verdacht genährt und Verwirrung gestiftet

In dem Augenblick, in dem die Europäische Union an einer Europäischen Charta der Grundrechte zu arbeiten beginnt, muß volle Verantwortung für diese Dimension eines justitiellen Europas übernommen werden. So kann dies zu einer Rechtshilfe in Strafsachen gegen die Kriminalität und zu ihrer Universalisierung führen. Die Werte der Rechtsgemeinschaft, auf die die Union sich gründet, dürfen durch die Errichtung eines gemeinsamen Sicherheitsraumes nicht geschwächt werden. Es muß indessen deutlich werden, daß der positive Ansatz, der sich mit den Begriffen des Mehrwerts der Sicherheit und des Respekts der individuellen Rechte auseinandersetzt, den Fortschritt wesentlich verstärken wird. Er darf nicht mehr als ein Hindernis für die Vertiefung der Zusammenarbeit angesehen werden. Auch sollte dieser Ansatz die oftmals rein psychologischen Hindernisse überwinden helfen, die gegen die Rechtshilfe in Strafsachen bestehen.

2 – In der Europäischen Union muß die Wirksamkeit der Strafverfolgung gewährleistet werden, um zum einen den aktuellen Funktionsstörungen entgegenzuwirken und zum anderen den Unionsbürgern bei der Rechtssicherheit einen Mehrwert anzubieten.

2.a –Durch das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages – begleitet von der Integration des Besitzstandes von Schengen – und den Beginn des operationellen Mechanismus der Europol-Konvention sind neue Zwänge entstanden . Sie fordern rasche Antworten heraus. Die „*Erhaltung*“ wie die „*Entwicklung*“ des in Amsterdam geschaffenen Rechtsraumes benötigen eine bessere Rationalität und mehr Kohärenz und nicht das normative und institutionelle Durcheinander, das zur Zeit vorherrscht.

Die verschiedenen „Mutter-Konventionen“ des Europarates wurden für die Europäische Union vereinfacht und angepaßt, damit sie sich auf die Vielzahl der unterschiedlichen Kooperations- oder Koordinationseinrichtungen anwenden lassen (ohne hier OLAF mit seinen recht autonomen Strukturen zu berücksichtigen). Dies sowie die Zersplitterung der Anstrengungen und der Kooperationsrahmen schadet insgesamt der Transparenz und der Effizienz der Konstruktion. Die Praktiker, die sich täglich mit der Bekämpfung der Kriminalität auseinandersetzen, sind sich in ihrer Bewertung darüber einig.

Daß die juristischen Antworten auf die Entwicklung der organisierten Kriminalität noch nicht zufriedenstellend ausfallen, ist eine besonders schwierige Frage. Sie kann nicht mittels einer Zunahme von legislativen oder konventionellen Rechtsakten beantwortet werden, wie einige es wünschen. Die europäische Gesellschaft sollte die neue Rechtssetzung nicht als Vorwand benutzen, um die unerlässlichen Anpassungen zu vermeiden. Genauso sollte es nun das Ziel sein, vorrangig Ordnung und eine gewisse Einheit in das Gewirr der bestehenden Texte zu bringen. Dadurch könnten die juristischen Regelwerke aufeinander abgestimmt werden, die je nach Fall kompatibel sind oder miteinander wetteifern, widersprüchlich oder unbestimmt

sind. Ihre Anwendung muß für die Praktiker der Strafverfolgung vereinfacht werden, indem die Interpretation geklärt wird und den Texten das gleiche Verständnis vorausgesetzt wird. Die Erfahrung des Europarates ist in dieser Hinsicht unersetztlich. Sie sollte genutzt werden, um eine Kohärenz in den Strafmaßen zu erreichen.

Die Spezialisierung bei der Bekämpfung der Kriminalität darf nicht zufällig geschehen, sondern sie muß gezielt sein, da der zunehmend technische Charakter der modernen Kriminalität einer rechtlichen Antwort bedarf, die dem Rechnung trägt. Der bei Europol zutage tretende multidisziplinäre Ansatz – gemeinsam mit dem Erfahrungsaustausch – sollte sich auch im rechtlichen Bereich niederschlagen. Der Herausforderung der großen Kriminalität muß zuallererst durch eine beträchtliche Anstrengung der Einzelnen und der staatlichen Akteure begegnet werden, ohne daß es zwangsläufig zu einem Umsturz der Systeme kommen muß. Dies ist unabhängig davon, ob es sich um verfahrensrechtliche, instrumentelle oder materielle Lösungen mit einem disziplinübergreifenden Ansatz handelt. Die organisatorischen Aspekte in den Ämtern, Apparaten und den juristischen Systemen müssen auf staatlicher Ebene geregelt sein. Ansonsten läuft man Gefahr, daß die internen Probleme des Rechtsapparats, die häufig die Strafverfolgung in den Ländern lähmen, auf die europäische Ebene übertragen werden. Aus dieser Sicht werden Information und Koordination unausweichlich.

Es muß hinsichtlich dieser Feststellungen Abhilfe geschaffen werden, indem wir uns rationale und konkrete Aktionen vergegenwärtigen: Das Prinzip der Legitimität muß durch die Vereinfachung und die Subsidiarität verstärkt werden.

2.b – Um zu wissen, wie wirksame Lösungen gefunden werden können, ist es besonders lehrreich, den Richtern und Polizisten zuzuhören. In Genf lancierten europäische Richter einen Aufruf, indem sie ihre Besorgnis über ihre Arbeit äußerten, und die vielen seither verfaßten wissenschaftlichen Analysen und verschiedenen Aktionspläne zur organisierten Kriminalität drücken die gleiche Kritik aus. Ein Rechtsraum Europa wird weniger eine zusätzliche Konstruktion benötigen, sondern vielmehr eine Vereinfachung und eine neue Ordnung. Die Praktiker der Strafverfolgung leiden mehr unter der normativen Unordnung als unter einer verfahrensrechtlichen Überlastung, wenngleich sie manchmal eine übertriebene Verrechtlichung beklagen, die sich aufschiebend auswirke.

Vor zwei Fehlschlüssen muß allerdings gewarnt werden: Der erste Fehlschuß ist es, den operationellen Charakter der Bekämpfung der Kriminalität in den Vordergrund zu stellen, um sich den Fragen der Strafverfolgungsbehörden zu entziehen. Von daher rechtfertigen die zugunsten des Pragmatismus gebilligten Schritte – wie sie Schengen und Europol darstellen – keine weiteren Ausnahmen auf dem Weg zu einer transparenteren und kooperativeren Rechtshilfe. Eine neue informelle oder parallele Struktur wird als Hypothese ausgeschlossen. Die gewonnene Erfahrung sollte hingegen zur Beschränkung der Institutionalisierung führen und zur Zusammenführung der gesamten Anstrengungen auf eine gemeinsame Arbeitsebene. Eurojust könnte hierfür die richtige Antwort bedeuten.

Ein zweiter Fehlschuß könnte darin liegen, den Mißerfolg bei der Bekämpfung der Kriminalität als einen endgültigen Beweis der Unfähigkeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden zu sehen. Auch das ist ein wichtiger Grund für die Notwendigkeit, ein neues System auf europäischer Ebene zu errichten, so wie es in einigen Vorschlägen deutlich wird. Die Sachlage ist zweifellos komplexer und die Gründe für die Verzögerungen dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Sie sind auch nicht allein juristischer Natur. Zu den

Gründen gehören zum einen die besondere Stellung der juristischen und polizeilichen Kreise innerhalb der europäischen Integration und ihre Sonderstellung hinsichtlich des Respekts der nationalen Souveränität. Dazu kommen Fragen, die besonders mit den justitiellen Funktionen zusammenhängen, wie beispielsweise die Meinungsfreiheit, die ihnen einen Freiraum in der Beurteilung des Nutzens der Rechtshilfe in Strafsachen bietet. All dies ist jedoch kein ausreichender Grund dafür, ihnen einen Platz in der europäischen Strafverfolgung streitig zu machen.

Da Überzeugen besser ist als Druck auszuüben und da Verbesserungen oftmals der Substitution vorzuziehen sind, erfordert es die Realität, sich auf die Suche nach einem wirksamen Mechanismus zu machen, indem man sich zunächst auf das Bestehende stützt. Es sollte ein besserer Zugang zu den nationalen justitiellen Kreisen gefunden werden, die unersetzliche Vermittler sind. Eine Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit ist niemals durch andere Methoden als durch die dem internationalen Strafrecht entnommenen klassischen Verfahren versucht worden. Die Union ist verpflichtet, sich dieser Angelegenheit nun anzunehmen. Die Zukunft wird zeigen, ob es sich um einen Vorboten eines zukünftigen Systems handelt, oder ob es eine Rechtfertigung im Falle eines Scheiterns bietet.

Der globale und praktische Ansatz ist damit einem experimentellen oder einem zu ehrgeizigen System deutlich vorzuziehen, um nicht dem Scheitern preisgegeben zu sein.

### **III – Eine Gesamtkonzeption**

Die Schlußfolgerungen von Tampere haben die Debatte neuorientiert: Die Schaffung von Europol erfüllt das Bedürfnis, die Bekämpfung der Kriminalität zu verstärken. Dieser Kampf schließt verschiedene Akteure und Ergebnisse ein, die in Betracht gezogen werden müssen, um mit Methode zu handeln.

#### **1 – Die anwesenden Akteure**

Der Rat von Tampere stellt eine erste Liste der Teilnehmer des Kampfes gegen die Kriminalität auf, die gemeinsam Synergieeffekte zeitigen sollen: Europol und das Europäische Justizielle Netzwerk. Hinzu kommt selbstverständlich OLAF, das vorrangig mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union betraut ist, und das eine Reihe von Aktionen gegen die organisierte Kriminalität übernimmt. Die operationelle Verbindung zwischen diesen verschiedenen Ebenen stellt einen neuralgischen Punkt der Aktionen der Union dar, sollte aber nicht die alleinige Sorge sein.

Bedingt durch die internationale Dimension der Bekämpfung der Kriminalität und durch die Sicherheitsdimension der Erweiterung ist es notwendig, in Form von konzentrischen Kreisen zu denken. Folglich ist der Europarat ein unerlässlicher Ansprechpartner, da er zum einen durch seine Zusammenstellung ein offenes „Forum“ für alle Staaten Mitteleuropas bildet und zum anderen, da er über eine langjährige und unbestreitbare Erfahrung in der grenzüberschreitenden Kriminalität verfügt. Seine Berufung ist es damit, einen „ersten Kreis“ für die Koordination der Rechtshilfe zu bilden, selbst wenn es zunächst nur den Austausch von Informationen betrifft.

Bevor überhaupt ehrgeizige Schritte zu Errichtung des gemeinsamen Rechtsraumes unternommen werden, müssen die derzeitigen und zukünftigen Akteure dieses Raumes

bestimmt werden. Die Erwägungen sollten sich auf einer pragmatischen Ebene bewegen und die Akteure an diesen Schritten beteiligt werden. Keinesfalls sollte ihnen ein bereits eingerichtetes Modell vorgeschlagen werden, bei dem sie nur noch die Wahl zwischen der Annahme und der Ablehnung hätten. Zunächst ist als Vorbedingung ein minimales Vertrauen aufzubauen, ohne das nichts möglich ist und das den Vorteil hat, die Zukunft zu schützen. Wenn wir uns auf die frühere Logik der europäischen Konstruktion zurückbesinnen, handelt es sich darum, die Partner zu identifizieren, die die Verantwortung für die Führung dieser Solidarität (gegen kriminelle Handlungen) übernehmen. Die institutionelle Phase wie auch diejenige der normativen Entwicklung kann im Bedarfsfalle dann in einem zweiten Schritt erfolgen.

## 2 – Die verfügbaren Instrumente

Die Diversität der Verfahren der nationalen Strafgesetzgebungen ist eine Tatsache, mit der umgegangen werden muß. Die fortschreitende Vereinheitlichung des europäischen Strafrechts muß allerdings nicht mehr aufgezeigt werden. Das Werk der substantiellen Annäherung ist im Wesentlichen auf die wichtigsten Konventionstexte des Europarates zurückzuführen. Hinzu kommt, daß die miteinander konkurrierenden und sich gegenseitig anregenden Systeme sich auswirken und die Unterschiede durch ständige Kontakte schrittweise verringert werden.

Der Prozeß der Vereinheitlichung wirkt sich bei der Auswahl der Rechtshilfe in Strafsachen und bei den Texten aus, die sich auf die Auslieferung, auf die geringfügige Rechtshilfe in Strafsachen oder auf die Verlegung der verurteilten Personen beziehen. Sie ist dennoch je nach Kooperationsrahmen – ob bilateral oder multilateral oder bezogen auf die Anwendungsbereiche (gewöhnliche Kriminalität, Terrorismus, Finanzkriminalität) – unterschiedlich. Hieraus folgt eine beträchtliche Komplexität, die manchmal dem „Chaos“ ähnelt, wenn der Praktiker wählen muß, welche die anzuwendenden Texte sind, wie sie sich zum Teil unterscheiden und welches Anwendungsgebiet sie betreffen.

Jegliche Verstärkung der Bekämpfung der Kriminalität benötigt daher eine rationellere und vereinfachte Anwendung dieser Instrumente. Eurojust kann und muß das Instrument für eine vereinfachte gemeinsame Interpretation sein und würde damit ein wichtiges Hindernis für die Wirksamkeit der Zusammenarbeit bei der Rechtshilfe in Strafsachen beseitigen. Dieser Rahmen für Meinungsaustausch hätte eine echte europäische justizielle Kultur zur Folge. Hierbei handelt es sich um eine bedeutende Herausforderung, die von Praktikern bereits seit einiger Zeit hervorgehoben wird. Sie wird es in der Zukunft ermöglichen, die gegenseitige Anerkennung zu erleichtern und die Regeln des Strafsystems des Nachbarlandes anzunehmen.

## 3 – Welche Bereiche sollte die Intervention abdecken?

Bei diesem schwierigen Thema sollten die Vereinfachung und die Rationalisierung im Vordergrund stehen. Ab dem Moment, an dem eine kriminelle Aktivität mindestens zwei Mitgliedstaaten beteiligt, muß das materielle Anwendungsgebiet des Vorgehens von Eurojust klar abgegrenzt sein, damit es wirkungsvoll ist.

Als kohärenteste Lösung bietet sich an, die Interventionsgebiete von Eurojust mit den Untersuchungsgebieten der polizeilichen Zusammenarbeit und der finanziellen Interessen der Union zusammenzulegen. Europol und OLAF würden damit auch über den justiziellen Rahmen verfügen, der gegenwärtig bei ihrem Vorgehen fehlt und sie schwächt. Es gibt keinen Grund, diesem Mindeststandard nicht schon jetzt bestimmte Themen hinzuzufügen, die

bereits in Texten zu finden sind, die sich für den Kampf gegen die organisierte Kriminalität und die Geldwäsche aussprechen, wie beispielsweise innerhalb des Europarates.

#### 4 – Die Modalitäten des Vorgehens

Um einen pragmatischen Ansatz zu sichern, sollte Klarheit über die Bedürfnisse derer herrschen, die in die Verfolgung der organisierten Kriminalität involviert sind: der Informations- und Kommunikationsbedarf; die Suche nach Verfahrenseffizienz und die Wahrung der freiheitlichen Grundrechte.

- An der Basis würde Eurojust ein „Runder Tisch“ von Richtern sein. Sein Auftrag wäre es, die Kontakte mit den nationalen Justizbehörden herzustellen, eine sofort verfügbare Dokumentation über die auf jeden Fall anwendbaren Rechtsregeln (Konventionen, nationale Rechtsvorschriften) bereitzustellen, Lösungen bei unterschiedlicher Auslegung dieser Vorschriften oder bei festgestellten Kooperationsfehlern anzustreben und das „Hauptquartier“ des Europäischen Justitiellen Netzwerkes zu bilden. Die operationelle Struktur von Eurojust würden Übersetzungs- und Dolmetscherdienste, Dokumentationsdienste und Verbindlungsdienste zu den nationalen Behörden, dem Europarat, OLAF, Europol, der Kommission und dem Rat bilden. Das Fachwissen der Eurojust angehörenden Richter würde damit als Grundfundament genutzt, um den Austausch, das Nachdenken und die Bestimmung einer wahrhaften Politik zum Kampf gegen die organisierte Kriminalität zu erlauben. Folglich würde die Verbindung mit dem Europäischen Justitiellen Netzwerk dazu führen, dem Rat, der Kommission und dem Parlament zu berichten und Vorschläge zu unterbreiten, und dies über alle Elemente der Bewertung, um der Politik Impulse zu verleihen.

Kurz gesagt: Es geht darum, auf die bereits so oft formulierte Forderung einzugehen, die Abwesenheit der Kommunikation zu verbessern, die die Rechtshilfe in der Strafverfolgung bremst und zuweilen zu unannehbaren Verzögerungen führt. Auch wird eine Formalisierung der Beziehungen zwischen der Justizwelt und den mit den Untersuchungen beauftragten Behörden bezweckt.

Die nationalen Behörden sind selbstverständlich dazu aufgerufen, von dieser Arbeit zu profitieren und alle notwendigen Informationen anzufordern, ob juristisch, praktisch oder verfahrenstechnisch. Die bevorzugten Adressaten dieses justitiellen Fachwissens würden demnach Europol und OLAF sein, die sich damit auf Eurojust für die technischen und juristischen Rahmenbedingungen stützen könnten, die sie zur Zeit aufgrund ihrer Struktur nicht besitzen.

Die verschiedenen Behörden und Ämter würden damit aufgefordert, Eurojust systematisch und im voraus Informationen zu übermitteln; dies wäre die Bedingung oder die Kompensation für die Aktivitäten von Eurojust. Eine Verbindung mit den verschiedenen Informationssystemen – national und europäisch – würde notwendig werden, und sei es durch das Filter der nationalen Mitglieder.

-Die zweite Ebene der Intervention von Eurojust könnte es sein, eine bessere technische oder verfahrensrechtliche Effizienz der Strafverfolgung zu suchen.

Die Koordination und gegenseitige Information hinsichtlich der Durchführung der und der Beteiligung an den Untersuchungen wäre eine erste wichtige Aufgabe. Sie würde damit aus Eurojust eine Drehscheibe der Zusammenarbeit zwischen den europäischen justitiellen

Apparaten machen. Durch die Abwesenheit von Schwerfälligkeit oder hegemonialen Bestrebungen würde Eurojust damit ein Forum werden, an dem die Informationen zentralisiert, die Informationen gegenseitig ausgetauscht, die laufenden Angelegenheiten verfolgt und die Strafverfolgungen koordiniert würden. Dieser Auftrag würde auch beinhalten, daß Eurojust auf eine mögliche Anfrage eines Mitgliedstaates antworten könnte, um ein Eingreifen auszulösen oder daß es seinerseits einen Mitgliedstaat auffordern könnte, an einer Koordinierung einer Strafverfolgung teilzunehmen.

Den Mitgliedern von Eurojust könnte gleichzeitig eine zweite Funktion zugewiesen werden, diesmal auf individueller Ebene: Sie könnten die Schnittstelle zwischen dem nationalen Strafverfolgungssystem, dem sie angehören, und Anfragen zur Kooperation auf EU-Ebene sein. Das nationale Mitglied von Eurojust könnte eine sehr aktive Rolle in der Verfolgung von Straftaten spielen, indem es um die Hilfe eines anderen Mitgliedstaates nachsucht oder von letzterem ein Hilfeersuchen erhält, und damit als Vermittler bei den eigenen nationalen Behörden auftritt. Hierbei könnte es sich an der Koordination der Verfolgung beteiligen oder Bedürfnissen, den Problemen und den Affinitäten der derzeitigen Systeme. Welches auch die operationellen Zuständigkeiten von Eurojust sein mögen, dieses nationale Mitglied würde nur in seinem Ursprungsland eine direkte Zuständigkeit erhalten. Durch die Kollegialität des Netzwerks könnte es jede Anfrage sofort von einem zum anderen Mitgliedstaat weiterleiten.

- Hier sollte auch auf die Mitschuld der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung der Großkriminalität hingewiesen werden, die durch ihre Gleichgültigkeit und ihr Widerstreben zu handeln, unterstützt wurde. Die Unfähigkeit, ihren Verpflichtungen nachzukommen – sogar selber beauftragt werden, Verfahrensakte zu übernehmen. In diesem Rahmen sind variable Kooperationskreise in verschiedenen Entwicklungsstufen denkbar, abhängig von den insbesondere bei der Zusammenarbeit – wirft hier besondere Fragen auf. Zum einen aufgrund des Bereiches selber, bei dem die Wirksamkeit oftmals von der Schnelligkeit und der Flexibilität abhängt, und zum anderen wegen der beteiligten Akteure. Die Unabhängigkeit der Richter und die Entscheidung, ob nun verfolgt werden solle oder nicht, werfen beispielsweise Fragen auf, die sich von der Umsetzung klassischer gemeinschaftlicher Verpflichtungen in traditionellen Bereichen unterscheiden. Folglich ist es wichtig zu verstehen, daß Eurojust ein Forum sein kann und muß, das die Art und Weise, wie die Staaten ihrer Verantwortung nachkommen, untersuchen und bewerten könnte. Die Beratungen, Anregungen, Erklärungen und Rechtfertigungen sind Haltungen, die eines Tages sehr wohl von den Handlungsträgern des Kampfes gegen die Kriminalität erwartet werden können.

Es ist durchaus vorstellbar, daß ein Prozeß zur Regelung der Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten in naher Zukunft eingerichtet wird – ähnlich dem, der im Dritten Pfeiler vorgesehen ist. Eine speziell geschaffene Kammer des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften könnte Streitfälle – die Eurojust vorliegen würden – über die Interpretation der Konventionen oder über die Verurteilung von Kooperationsmängeln zwischen den Mitgliedstaaten der EU und anderen Ländern, die diese Rechtsprechung anerkannt hätten, schlichten. Dieses Schlichtungsgremium hätte natürlich keine Zuständigkeit bei der Aburteilung von kriminellen Fällen. Aber damit könnte die Kernidee, daß die Sicherheit jedes Einzelnen von unserer Zusammenarbeit abhängt, juristisch garantiert werden.

- Die Erfüllung des letzten Auftrages, der sich auf die Gewährleistung der freiheitlichen Grundrechte bezieht, würde sich aus den vorhergenannten Aufgaben ergeben. Die annehmbarste Lösung wäre es, zum einen die Zusammenstellung von Eurojust auf die Vertreter der justitiellen Institutionen eines jeden Mitgliedstaats zu begrenzen und zum

anderen die Subsidiarität zu respektieren, damit dieser Vertreter entsprechend der nationalen öffentlichen Ordnung in seinem Land eingreifen könnte. Wenn wir bei jedem Mitgliedstaat voraussetzen, daß er sich an die Rechtsstaatlichkeit hält, wie es Bedingung für seine Mitgliedschaft in der Union ist, dann würde dieser Weg zu einem Minimum an Verfahrenssicherheit führen.

## DREI DENKANSÄTZE

*Henri Labayle  
Jean Monnet-Lehrstuhl für Gemeinschaftsrecht  
Dekan der Fakultät von Bayonne*

Seit ihren Anfängen wird die Problematik des Kampfes gegen die organisierte Kriminalität durch eine Reihe von Konstanten gekennzeichnet, die in der europäischen Debatte in regelmäßigen Abständen wieder auftauchen: dazu gehören u.a. die Vielfalt der nationalen Strafverfolgungssysteme, politische und kulturelle Besonderheiten der Strafrechtspolitiken und eine zögernde Haltung aufgrund der strafrechtlichen Souveränität der Mitgliedstaaten. Die Unmöglichkeit, diese Fragen zufriedenstellend zu lösen, zwingt regelmäßig zu Ausflüchten zwecks Umgehung der materiellen Sackgassen bzw. der politischen Blockaden, mit denen die Europäische Union konfrontiert ist. Institutionelle Wege aufzeigen, einzig Eingeweihten vorbehaltene endlose Verhandlungen aufnehmen, die Büchsen der Pandora der nationalen Souveränität und der Heterogenität des Strafrechts in Europa wieder öffnen, indem man das Schreckgespenst supranationaler Institutionen heraufbeschwört, sind sämtlich bewährte Rezepte, um alles beim Alten zu belassen. Bürger wie Richter oder Polizeibeamte können sich mit diesem Immobilismus nicht zufriedengeben.

Die heute in Europa anlaufende Debatte über eine europäische Strategie des Kampfes gegen die organisierte Kriminalität veranschaulicht vortrefflich die den Aufbau eines europäischen Rechtsraums kennzeichnende Ambiguität. Deutlich trat diese auch im Bereich der gewöhnlichen Kriminalität durch das Unverständnis der öffentlichen Meinung während der Affäre Rezalah zutage. Diese Ambiguität zwingt zu geistigen Verrenkungen, mit dem Ziel, zum mindesten nicht die Zukunft zu belasten und im besten Fall das Fundament eines künftigen Fortschritts zu legen. Sie führt zu der Weigerung, denjenigen Schwierigkeiten die Stirn zu bieten, hinsichtlich deren Identifizierung sich doch alle einig sind.

Welches sind nun die wichtigsten Blockadepunkte, die es zu erforschen gilt, um ihren flüchtigen oder unlösbar Charakter herauszuarbeiten und die Antworten der Europäischen Union entsprechend anzupassen? Einige sind bereits vollkommen identifiziert. Andere dagegen sind noch weit von einer klaren Entscheidung entfernt und erfordern eine echte Bewußtseinsbildung. Die Abgrenzung einer gewissen Zahl von Grundsätzen, welche der Antwort der Europäischen Union auf die organisierte Kriminalität als Leitlinien dienen sollen, kann auf nützliche Weise zur Reflexion beitragen. Tatsächlich hat es ein halbes Jahrhundert der justitiellen Zusammenarbeit in Europa nicht gestattet, ein Gefüge aufzubauen, das den Mindestanforderungen der Rationalität (I), der Legitimität (II) und somit der Effizienz (III) genügt.

### **1. Das Prinzip der Rationalität**

Der Kampf gegen die organisierte Kriminalität (oder deren Äquivalent im Wirtschafts- und Finanzbereich) ist seit den siebziger Jahren in zahlreichen europäischen Fachgremien

Gegenstand mannigfacher Konstruktionen und Entwicklungen. Angesichts der Überfülle und starken Zunahme der Instrumente und Handlungsrahmen kann man ernsthaft am Interesse einer Bewegung zweifeln, die für die Europäische Union schlichtweg darin bestehen würde, wie gehabt weiter zu machen und dem bereits Vorhandenen eine zusätzliche Schicht hinzuzufügen. Mithin würde die Vernunft gebieten, zu vermeiden, blindlings einen Weg einzuschlagen, der zu einer noch komplexeren Ausgestaltung des bestehenden Systems führen würde. Die Rationalisierung der Herangehensweisen ist heute eine Notwendigkeit, deren Bewußtwerdung in einer Neuordnung und einer Klärung münden sollte. Der Vorschlag zur Einrichtung von Eurojust könnte als eine Antwort auf diese Unordnung erscheinen.

Tatsächlich kann man angesichts der Komplexität einer Beschreibung der aufeinanderfolgenden Filiationen verfügbarer Rechtsinstrumente den Feststellungen des Mißerfolgs, die heute bezüglich des europäischen Rechtsraums allgemein geäußert werden, nur beipflichten. Die den Praktikern, welche sich dieser verschiedenen Texte bedienen, daraus erwachsenden Schwierigkeiten werden echt unüberwindbar und rechtfertigen bei weitem die öffentlichen Angriffe, die seit dem Aufruf von Genf von den justitiellen Kreisen ausgehen. Mehrere Gründe tragen zu diesem normativ-institutionellen Nebel bei. Als zwei der wichtigsten seien die Suche nach einem Modell und das Fehlen eines kohärenten Handlungsrahmens genannt.

**1.1 *Die Suche*** – ob zugegeben oder nicht – **nach einem idealen Modell** für die europäische Rechtshilfe in Strafsachen ist heute zweifellos zu einem Hemmschuh für die Fortschritte der letztgenannten geworden. Von dem Moment an, wo man versuchte, sich von den klassischen Formen der internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit zu lösen, war jeder bemüht, sich der vorgeschlagenen Lösungen zu bemächtigen, wodurch sterile Debatten ausgelöst wurden. Diese Modellsuche lässt sich auf verschiedene Weise betrachten.

1.1.1 – Ein erster Faktor für den Immobilismus der Europäischen Union ist zunächst die Anziehungskraft der staatlichen Modelle. Der Staatszentrismus, von dem viele der heute vorgeschlagenen Konstruktionen gezeichnet sind, leidet im wesentlichen an zwei Sachmängeln: einerseits erkennt sich der andere Partner ganz offensichtlich nicht in dem ihm gemachten Vorschlag und andererseits postuliert dieser Vorschlag der Ausrichtung an einer nationalen Lösung, daß man die Eigentümlichkeit des gemeinschaftlichen Integrationsmodells leugnet. Besonders besorgniserregend ist eine derartige Feststellung, wenn man sich die Frage nach den jeweiligen Plätzen stellt, die so zentrale Institutionen wie das Europäische Parlament, der Gerichtshof oder die Kommission in dem System von morgen einnehmen sollen. Sie ganz oder doch größtenteils zu ignorieren, wie dies heute allgemein der Fall ist, ist ebenso unsinnig, wie sie zum juristischen Transformismus zu zwingen.

Man kann dieses Phänomen auf vielfältige Weise veranschaulichen, angefangen bei dem mediatisierten Vorschlag eines europäischen „Staatsanwalts“ bis hin zu denjenigen von Polizeimodellen, die bestrebt sind, die nationale Wahl dieses oder jenes Systems – sei es nun britisch oder deutsch – zu reproduzieren. Ist man wirklich sicher, daß die Zukunft des europäischen Rechtsraums auf halbem Wege zwischen Kenneth Starr und Elliot Ness liegt und daß diese falschen Originalitäten letztendlich etwas anderes verbergen als den Willen zum Imperialismus dieses oder jenes, von seiner Vorzüglichkeit überzeugten nationalen Systems? Die gesamte Geschichte des Aufbaus der Gemeinschaft weist ganz im Gegenteil darauf hin, daß die juristische Vermischung und die gegenseitige Anleihe die Schlüssel zum Erfolg der Integration waren.

Gleiches gilt selbstverständlich, wenn man die klassischen nationalen Spaltungen zwischen polizeilichem und justitiellem Vorgehen auf die europäische Ebene überträgt. Die einen stellen sich vor, daß sich in diesem neuen Raum die im Rahmen ihrer inneren Ordnung auferlegten Zwänge lösen werden, während die anderen im Gegenteil dort identische Machtverhältnisse reproduzieren möchten. Das Nicht-Ausgesprochene, das derzeit die delikate Einrichtung von Europol begleitet, erklärt sich teilweise daraus und wird auf Dauer nicht die Stelle der Strafrechtspolitik einnehmen können. Schließlich füge man diesem Bild noch das beträchtliche Gewicht der soziologischen und kulturellen Schwerfälligkeit hinzu, die das Verständnis des Strafrechtssystems des anderen schwierig, wenn nicht zuweilen unmöglich machen. Dieses Hindernis ist keinesfalls unerheblich, da es die Idee und das Interesse der Zusammenarbeit in der öffentlichen Meinung und im Geiste der Akteure oder der Entscheidungsträger dieser Zusammenarbeit gleichermaßen entwertet.

Dieser Staatszentrismus führt heute zu einer weitgehenden Verseuchung der Debatte über die europäische Rechtshilfe in Strafsachen, wobei die Schemata der Argumentation und der Behandlung des Problems direkt mit den föderativen oder souveränen Denkweisen verknüpft sind. Da die Ausübung des Rechts zu strafen kennzeichnend für die Souveränität ist, wird sie zur Herausforderung einer nutzlosen, weil überholten politischen Debatte. Die Notwendigkeit, der heutigen Kriminalität wirksam zu begegnen, spielt hier leider die Rolle des trojanischen Pferdes für unentschlossene Reden von Supranationalität und bietet so in idealer Weise einen Vorwand für den Immobilismus derjenigen, die sich ihr im Namen der Verteidigung ihrer Souveränität widersetzen. Strafrechtliche Effizienz oder Aufgabe der Souveränität – dies wären die Begriffe des den Mitgliedstaaten gestellten Dilemmas. Eigentlich ist diese Wahlmöglichkeit nunmehr zweifellos überholt, zum einen, weil der europäische Aufbau täglich den Beweis für die von ihm herbeigeführte tiefgreifende Infragestellung des Souveränitätsbegriffs liefert, und zum anderen, weil die polizeilichen Praktiken der informellen Zusammenarbeit den Widerstand dieser Kreise um die Wette relativieren...

1.1.2. – Nicht vernachlässigt werden dürfen zudem die Nachteile des „Strafrechts-Zentrismus“, der häufig die europäische Debatte hinsichtlich des europäischen Rechtsraums kennzeichnet. Gewiß fordert der heutige Kampf gegen die organisierte Kriminalität strafrechtliche Antworten klassischer Art. Zweifellos verlangt er aber ebenfalls nach multidisziplinären Ansätzen, innerhalb derer der juristische Parameter technische, administrative, soziologische, wirtschaftliche und finanzielle Dimensionen nicht ausschließen kann, die man in keiner Weise in den derzeitigen europäischen Reflexionen wiederfindet, abgesehen von einigen wenigen Versuchen wie dem französischen Organisationsversuch. So verhindern die hegemonialen Tendenzen eines jeden Systems eine exakte Sichtweise der Gegebenheiten und damit des zu definierenden Ansatzes. Die Bewertung der Realität der „organisierten Kriminalität“ ist damit Gegenstand einer statistischen Fehleinschätzung und politischer Phantasiegebilde, welche den Umfang der notwendigen Reaktion verwischen.

Die öffentliche Debatte in anderer, rationeller und entschärfter Weise stellen ist heute zweifelsohne eine Etappe, die es zu durchschreiten gilt, um die Probleme wirklichkeitsgemäß anzugehen.

**1.2 Die Definition eines kohärenten Handlungsrahmens** ist ebenfalls eine geistige und praktische Notwendigkeit. Ohne die nunmehr unbestrittenen Reflexionstermini wiederaufzunehmen, bildet die Territorialität des Strafgesetzes angesichts des von der europäischen Gesellschaft empfundenen Sicherheitsbedürfnisses heute ein Hindernis.

1.2.1 – Diese territoriale Grenze der juristischen Antwort wird nicht nur durch die Öffnung der Binnengrenzen, die Globalisierung und die technischen Entwicklungen heftig angegriffen – es stellt sich zugleich die Frage nach ihrer Überwindung im besten Fall oder doch zumindest nach ihrer Umgestaltung.

Die Prüfung der Realität zeigt die Palette der verschiedenen konzentrischen Kreise, die der Rechtshilfe in Strafsachen in Europa zur Verfügung stehen. Vorstellbar wäre, sie zu ergänzen, indem man die Oppositionen zwischen Harmonisierung und Zusammenarbeit im strafrechtlichen Bereich, deren Stigmatisierung zum guten Ton gehört, vermindert, indem man unterstreicht, daß es sich häufig ebenso gut darum handelt, zu vereinfachen und zu beschleunigen wie zu innovieren, indem man den Schwerpunkt auf die Tatsache legt, daß es sich bei der europäischen Integration um einen Prozeß und nicht um einen starren Zustand handelt, wo eine als halber Mißerfolg erlebte Etappe das Terrain für künftige Fortschritte vorbereiten kann. Dies besagt, daß die Hypothese eines europäischen Strafrechts nicht notwendigerweise durch eine Vertiefung der Zusammenarbeit verurteilt wird. Der diffuse Harmonisierungs- und Institutionalisierungsprozeß der europäischen Rechtshilfe in Strafsachen, welcher die Abgrenzung der sensiblen Gebiete der Kriminalität begleitet, veranschaulicht die Vielfalt und die Vereinbarkeit der Ansätze.

Die Nutzlosigkeit scharf abgegrenzter und manichäischer Schuldebatten zwischen einem europäischen Strafrecht, das auf eine einfache Spielart des internationalen Strafrechts reduziert wäre, und einem Strafrecht, das einen föderalen Willen ausdrücken würde, stützt sich auf eine Prüfung der ungeschminkten Wirklichkeit. Das Mißlingen des Ansatzes, der darin bestand, entweder eine gemeinsame rechtliche Inkriminierung oder eine Gleichsetzung mit dem Verbrechen, wie im internen Recht definiert, zu fördern, ist keinesfalls bestreitbar. Was die Inkriminierung durch Gleichsetzung betrifft, so zeugt das juristische Mißlingen des Schutzes des Gemeinschaftshaushalts, der doch am einfachsten zu verwirklichen gewesen wäre, von der geringen Begeisterung, diesen Weg einzuschlagen, der überdies deutliche Schwierigkeiten aufweist. Bezüglich der gemeinsamen Inkriminierung dessen, was man medienwirksam als die „Euroverbrechen“ bezeichnen konnte, kommt man nicht umhin – trotz der Ermutigung durch Artikel 29 des Vertrags von Amsterdam, der in sehr lockerer Weise eine gewisse Zahl krimineller Erscheinungen erwähnt –, die Abwesenheit einer für die Ausübung der Strafverfolgung unerlässlichen juristischen Definition anzuerkennen. Selbst wenn diese Definition existiert, läßt sie häufig derartige Unterschiede in der Wahrnehmung durch die Staaten fortbestehen, daß die entsprechende Strafverfolgung unmöglich wird.

Gewiß deutet die stufenweise Erarbeitung einer gewissen Zahl von Instrumenten darauf hin, daß das Europa des Rechts dabei ist, sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht neue Wege einzuschlagen. Zum einen wird die Liste der kriminellen Phänomene, die Gegenstand einer beginnenden Harmonisierung sind, fortlaufend weiterentwickelt, und zum anderen ist das Aufkommen echter gemeinsamer Strategien des Kampfes gegen diese Phänomene eine unbestreitbare Tatsache. Von den „Aktionsplänen“ über Programme der Ausbildung, Unterstützung und sogar der Bewertung nationaler Verhaltensweisen bis hin zur strikt juristischen Intervention zeigt sich hier eine ganze Palette technischer Verfahren, die von einem, wenngleich unvollkommenen, so doch echten politischen Willen zeugt. Allerdings ist es noch nicht möglich, daraus auf das Vorhandensein eines speziellen europäischen Strafrechts zu schließen.

Zweifellos besteht somit die europäische Ambition darin, sich gegenüber der klassischen internationalen justitiellen Zusammenarbeit zu profilieren, ohne sich jedoch

mechanisch mit einem staatlich inspirierten Modell zu identifizieren. Die Exklusivität, welche die Mitgliedstaaten noch hinsichtlich ihrer Inkriminierungskompetenz und der Ausübung der Bestrafung besitzen, würde vielleicht verlangen, daß man weniger Energie darauf verschwendet, ihnen diese zu entziehen, um so die Bemühungen auf den unerlässlichen Zwang konzentrieren zu können, dessen sie bedürfen, um diese Exklusivität mit einem bestimmten Ziel und in einem präzisen Kontext zu nutzen.

1.2.2. – Die Abgrenzung und eine materielle Klärung der Fragen, um die es im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität geht, sind heute eine rationelle Forderung. Der Begriff des Kampfes gegen die „organisierte Kriminalität“ bildet ein politisches Ziel, kann jedoch schwerlich eine technische Grundlage für einen integrierten Befugnisrahmen darstellen. Die das organisierte Verbrechen stigmatisierende politische Rhetorik kann für sich allein nicht ausreichen, um der Aktion der Union einen Rahmen zu geben und den Mitgliedstaaten einen entsprechenden Zwang aufzuerlegen. Ein in der Debatte über den europäischen Rechtsraum neu auf den Plan getretenes Instrument, Eurojust, könnte eine wichtige Brücke zwischen den nationalen und den im Entstehen begriffenen europäischen Systemen schlagen.

Somit erweist sich die Definition des Handlungsrahmens von Eurojust als eine entscheidende Frage. Ob es sich nun um ihre institutionellen Beziehungen mit den bestehenden Instrumenten wie Europol oder OLAF handelt, oder aber darum, ihre materiellen Zuständigkeiten gegenüber denjenigen dieser beiden Institutionen abzugrenzen – hier geht es darum, das gesamte von der Europäischen Union eingesetzte System zur Bekämpfung der schweren Formen der Kriminalität zu rationalisieren, transparent zu gestalten, wenn nicht gar zu vereinfachen.

Da sie aufgrund ihrer Unfähigkeit, die mafiaartigen Erscheinungen zu erfassen, zögert, organisierte Kriminalität und Wirtschafts- oder Finanzkriminalität gleichzusetzen und derzeit vorsichtig ist, die Formen traditioneller Kriminalität wie die Blutkriminalität oder die politische Kriminalität anzugehen, sträubt sich die Europäische Union in der Tat bis heute gegen ein klares Engagement und eine deutliche rechtliche Regulierung als Zielsetzung. Gegenwärtig scheint ihr die Polizeiaktion zu genügen, zumindest im Stadium der Proklamierung, da auch hier (und nahezu drei Jahre nach Amsterdam) der operationelle Charakter von Europol noch hinter den Vorstellungen zurückbleibt.

Somit bietet sich die Gelegenheit, anders zu handeln.

## **2. Das Prinzip der Legitimität**

Diesem Prinzip liegen zahlreiche unbefriedigte Bestrebungen der europäischen justitiellen Zusammenarbeit zugrunde, ob es sich nun um die für jede öffentliche Sicherheitspolitik notwendige Transparenz oder die eine solche Politik in einer Rechtsgemeinschaft begleitenden Kontrollerfordernisse handelt.

1. *Die Transparenz der gemeinsamen Aktion im Sicherheitsbereich* ist fortan eine schwierig zu umgehende oder hinauszögern Notwendigkeit. Aus dieser Sicht führen die von den verschiedenen nationalen Strafrechtssystemen vorgebrachten Legitimitätsforderungen zum Fortbestand kultureller und politischer Unterschiede, die sich bei weitem nicht leicht ausgleichen lassen. Dennoch ist es leicht, sich auf eine gewisse Zahl von Zwängen zu einigen, denen man in einer Rechtsgemeinschaft nicht zuwiderhandeln kann.

Die „legislative“ Legitimität oder die „Volks“-Legitimität, die das strafrechtliche Handeln auf nationaler Ebene notwendigerweise begleiten muß, um akzeptiert zu werden, könnte ihre Natur nicht unter dem Vorwand ändern, diese Rechtshilfe in Strafsachen würde in einem Rahmen ausgeübt, der denjenigen des Nationalstaates überschreitet, nämlich im Rahmen des Hoheitsgebiets der Europäischen Union. Auch hier zwingt die Fragestellung zu einer Antwort zugunsten der Einrichtung von Eurojust in einer ehrgeizigen Konfiguration.

Zunächst gilt es, offen die Frage nach dem Platz der parlamentarischen und gerichtlichen Institutionen in der Definition der Strafrechtspolitiken, in der Erarbeitung der Regeln und in der Kontrolle ihrer Anwendungen zu stellen. Wenngleich sich die polizeiliche Aktion stärker von diesen Zwängen befreit als die Strafverfolgung, so unterliegt sie diesen doch nicht weniger in allen Mitgliedstaaten, wenn sie den legitimen Rückgriff auf den Zwang, den sie in der Hand hält, rechtfertigen möchte.

Bei einer der Debatten, die die Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet in all ihren Facetten berührt, geht es eben genau um das Mißverhältnis, das zwischen dem Gefühl einer in der öffentlichen Meinung reichlich verbreiteten kriminellen Bedrohung und dem Fehlen einer demokratischen öffentlichen Debatte über die zu definierenden und anzuwendenden großen Optionen besteht. Die Tendenz der Fachkreise, sich der Begriffe der Debatte zu bemächtigen, und die Beschlagnahme, die aus dem technischen Charakter der Fragen und der Lösungen resultiert, behält somit einer kleinen Zahl von Eingeweihten das Privileg vor, die großen Optionen festzulegen. Dies ist eine andere, diskrettere Art und Weise, sich im Namen des Strebens nach Effizienz die Wahrung der Souveränitäten zu sichern. So erklären sich viele die justitielle Zusammenarbeit kennzeichnende Anliegen, von den polizeilichen Wünschen nach einer informellen Zusammenarbeit über die Einrichtung von Netzen bis hin zu dem sehr klassischen Argument des für das Vorgehen vor Ort notwendigen Pragmatismus. Die Entwicklung der Rechtshilfe in Strafsachen in Europa veranschaulicht diese Tendenz durch vielfältige von ihr privilegierte Aktionsformen und ihre ausgesprochene Vorliebe für nicht zwingende Rechtsinstrumente. Daraus folgt eine sichere, aber diskrete Entwicklung einer auf ihre einfachste technische Dimension reduzierten gegenseitigen Unterstützung, die der politischen Debatte bezüglich ihrer Zwecke und ihre Mittel entbehrt und die ihren Initiatoren aus den genannten Gründen letztendlich zusagt.

Nicht sicher ist, ob das Entwicklungsstadium, zu dem der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gelangt, sich auf Dauer mit diesem Tatbestand zufriedengibt. Die Art der gestellten Fragen und der zu überwindenden Hindernisse, sowohl auf Ebene der Ausgestaltung der Souveränitäten, als auch auf derjenigen der öffentlichen Freiheiten, zwingt ganz gewiß zu einer globalen Reflexion, die den Parameter der Legitimität des gemeinschaftlichen Handelns im Rahmen des Gesamtaufbaus integriert.

Diese Feststellung verleitet unvermeidlich dazu, die Rolle der Parlamente ebenso wie diejenige des Richters neu zu überdenken. Weder die einen noch der andere können in dem auf europäischer Ebene zu verwirklichenden Gebäude fehlen, da sie in der nationalen Dimension allgegenwärtig sind. Jegliche gemeinsame Konzeption hinsichtlich der Einrichtung einer europäischen Strafrechtspolitik oder einer koordinierten Reaktion verlangt, sie stärker zu integrieren, als dies heute der Fall ist. Auch hier kann die Problematik von Eurojust das Ganze in einem neuen Licht erscheinen lassen.

**2. Das Thema der demokratischen Kontrolle** des gesamten Systems deckt sich teilweise mit denselben Reflexionen, selbst wenn es erst am Ende des Weges zum Tragen

kommt. Ob es sich nun um die justitielle Kontrolle oder die parlamentarische Kontrolle handelt, die der gegenwärtigen Konstruktion anhaftenden Fehler müssen durch die Vorschläge der Vorgehensweise kompensiert, wenn nicht beseitigt werden. Tatsächlich ist das politische Bild von Europol wie auch dasjenige des Europa der Sicherheit bei weitem nicht so positiv, wie es seine Förderer einschätzen. Ohne dem weiter oben angeprangerten Staatszentrismus in die Falle zu gehen, scheint es deshalb schwierig, sich irgendetwas Neues vorzustellen, das nicht den natürlichen Platz des demokratischen Repräsentanten und des Richters aufwertet.

2.1 – Sowohl hinsichtlich der Definition der Strafrechtspolitiken als auch derjenigen der Kontrolle der Verwirklichungen lässt sich leicht vorstellen, was dieser Ansatz an Revolutionärem in einer Europäischen Union haben kann, die sich vollständig und mit aller Kraft für den Schutz der Exklusivität der Mitgliedstaaten einsetzt. Ob es sich jedoch um den Schutz der Daten oder im weiteren Sinne um denjenigen der persönlichen Grundrechte handelt, so scheint es bei der Suche nach einer dem strafrechtlichen Vorgehen angemessenen Rechtsgrundlage unvermeidlich, den derzeitigen Praktiken entschieden eine andere Richtung zu geben, sei es im Sinne des Europol-Kompromisses, d.h. auf dem Weg über eine Kontrolle der nationalen Organe, sei es im Sinne einer verstärkten Intervention des Europäischen Parlaments.

Eine ganz besondere Reflexion verdient in diesem Zusammenhang auch die Intervention des Richters. Auch hier kann man sich wieder von gewissen möglichen Wegen inspirieren lassen, die die Debatten bezüglich Europol begleitet haben, insbesondere was die Regelung der Unstimmigkeiten betrifft, die notwendigerweise zwischen den verschiedenen Partnern auftreten werden. Sollte die Wahl auf die schiedsgerichtliche Schlichtung oder die verhandelte Regelung fallen, wird sie natürlich nicht die Folgen nach sich ziehen, die eine gerichtliche Regulierung hinsichtlich der Institutionen oder der Entscheidungsbefugnis erfordern würde.

Ganz anderer Art sind die Herausforderungen der Fragen über den Platz des Richters bei der Ermittlung und seine Rolle bei der Garantie der Rechte der betroffenen Individuen.

2.2 – Was die erste betrifft, so scheint es, daß jede Debatte bezüglich des operationellen Charakters von Europol oder der Konkretisierung der Wünsche zur Koordination der Strafverfolgung in irgendeiner Form in Europa über eine Aufwertung des Platzes des Richters verläuft.

Diese Debatte fand in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Nationalen Einheiten von Europol statt. Eine Verlängerung auf europäischer Ebene ist unvermeidlich, selbst wenn diese angesichts der gegenwärtigen Befugnisse von Europol noch prospektiv wäre. Die erste vorgebrachte Rechtfertigung ergibt sich aus dem gesunden Menschenverstand: eine verfahrensspezifische minimale Sicherheit ist unabdingbar, wenn man nicht die Bestrebungen einer gemeinsamen Verfolgung zunichte machen will. Somit wird die strafrechtliche Effizienz durch eine minimale Anwesenheit im Bereich der Strafverfolgung bedingt, welche die Durchführbarkeit und die Genauigkeit der Ermittlungen und der gewählten Verfahrenswege garantiert. Hinzu kommt eine andere, ebenso prägnante Erklärung: wenn es zutrifft, daß die Staaten ihre Ansätze gegenüber der großen Kriminalität koordinieren möchten, versteht es sich von selbst, daß eine minimale strategische Überlegung unerlässlich ist, selbst wenn man das Anstreben einer Strafrechtspolitik nicht offen zugeben möchte.

Die justizielle Institution muß präsent sein, kurzfristig in der Anwendung der vorhandenen Mittel, über die einzige der Richter verfügt, oder langfristig im Hinblick auf einen globalen und koordinierten Ansatz im Umgang mit einem präzisen kriminellen Phänomen. Diese Reflexion findet in allen Mitgliedstaaten und Demokratien auf der Ebene des Richters statt.

Die Debatte ist alt, wohlbekannt und entstand sofort nach der Empfehlung 25 des Aktionsplans über den Kampf gegen die organisierte Kriminalität. Ihre Verleumder mögen sich noch so sehr bemühen, die polizeiliche Zusammenarbeit auf eine streng operative, von jeder politischen Option und jeglichem Verfahren der gegenseitigen Unterstützung im strafrechtlichen und im technischen Sinn abgekoppelte Ebene zu beschränken – dieses Gefühl wird heute von einer Mehrheit geteilt.

In diesem Stadium des Gedankengangs ist es kaum notwendig, dem ein ganz anderes Argument hinzuzufügen: dasjenige des Schutzes der freiheitlichen Grundrechte, den alle nationalen Rechtssysteme der justiziellen Institution anvertrauen. Ob es darum geht, die Nichterfüllung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen zu kontrollieren oder den verdächtigten Individuen die Wahrnehmung ihrer Rechte zu gestatten, so erscheint auch hier wieder die Anwesenheit des Richters unerlässlich, selbst wenn die Skala seiner Interventionen ungemein vielfältig sein kann. Man kann sich ansonsten deshalb schon jetzt die Frage nach der Durchführbarkeit der diplomatischen Lösungen stellen, die heute die Intervention der Strafgerichtsbarkeit in der Union angesichts des grundlegenden Prinzips des gleichen Zugangs der Bürger zum Recht zersplittern.

### **3. Das Prinzip der Effizienz**

Sobald es durch das Vorausgehende den entsprechenden Rahmen erhalten hat, steht natürlich dieses Prinzip im Mittelpunkt der gesamten Reflexion. Man kann zuvor nur dem von W. Schomburg vorgeschlagenen Gedankengang beipflichten, der zugleich die Grenzen der europäischen justiziellen Zusammenarbeit – insbesondere beim Lesen des Werkes des Europarates – und die von ihm angeregte Vision einer geteilten und nicht mehr exklusiven oder aufgegebenen strafrechtlichen Souveränität betrifft. Diesbezüglich scheint der „Mindestsockel“ derjenige einer Struktur des Austauschs, der Information und der Interpretation des geltenden Rechts zu sein. Dieser Sockel kann indessen nur einen Ausgangspunkt bilden, zunächst, weil erlaubt ist, sich über den unerlässlichen Charakter einer gerichtlichen Präsenz zu befragen, wenn man auf dieser Ebene bleibt, vor allem aber deshalb, weil die Frage der Verknüpfung zwischen polizeilicher Aktion und Strafverfolgung in diesem Stadium völlig unbeantwortet bleibt.

Dem ist hinzuzufügen, daß sich der denkbare Aufbau natürlich nur in einem bereits definierten und bekannten Rahmen erfassen läßt, demjenigen des Prinzips der Subsidiarität und der nationalen Verwaltung der europäischen Politiken. In anderen Worten handelt es sich darum, die Befugnisse von Eurojust abzugrenzen und ihre Aktionsmittel ausführlich zu beschreiben. Man muß also einerseits im Auge behalten, daß Eurojust nur ausnahmsweise dazu berufen sein wird, einzutreten, beispielsweise im Fall der Handlungsunfähigkeit auf nationaler Ebene, und andererseits, daß sich Eurojust notwendigerweise auf die nationalen Akteure der Strafverfolgung, also die gewöhnlichen Akteure des Justizlebens, stützen muß. Das bedeutet somit, daß man hier einen Weg einschlägt, der sich von dem klassischen Weg einer föderalen Justiz unterscheidet. Auch aus dieser Sicht mag Eurojust wie ein vernünftiger

Kompromiß und nicht wie eine Revolution der institutionellen Architektur der Union erscheinen.

*3.1 Die Definition der dem künftigen Gebilde übertragenen Funktionen* bestimmt selbstverständlich das Feld der ihm zugewiesenen Kompetenzen. Tatsächlich läßt sich unschwer erraten, daß die ihm zuerkannte Handlungsfreiheit von den ihm zugeteilten Handlungsbereichen abhängt. Aus dieser Sicht gestatten die Schlußfolgerungen von Tampere eine umfassendere Klärung, als dies den Anschein hat. Sich vorzustellen, Eurojust unter diesem Gesichtspunkt Aufgaben der gerichtlichen Integration anzuvertrauen, die zum Beispiel über ein Interventionsrecht von außen oder über Aktivitäten der Kontrolle oder der gerichtlichen Berufung stattfinden, scheint deshalb verfrüht. Es lassen sich diesbezüglich zwei Haupthypothesen anführen.

3.1.1 – Eine Aufgabe der strafrechtlichen Koordination ist ganz offensichtlich notwendig, um zumindest das Schweigen der gegenwärtigen Realisationen – von Europol bis EJN – auszufüllen, wenn es darum geht, die Effizienz der Strafverfolgung angesichts krimineller Aktivitäten von grenzübergreifender Dimension oder solcher Aktivitäten, die ein gemeinsames Vorgehen rechtfertigen, zu gewährleisten. Die Gründe dafür sind bekannt, und es erübrigt sich, auf ihre Realität zurückzukommen.

Auf halbem Wege zwischen der nationalen Verfolgung und der strafrechtlichen Integration erfüllt die strafrechtliche Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren der Strafverfolgung zwei äußerst wichtige Aufgaben. Zunächst ist sie von praktischem Nutzen, wenn sie gestattet, sich über die nationalen Blockaden und das technische, politische und kulturelle Unverständnis hinwegzusetzen. Des weiteren ist sie von politischem Nutzen, wenn sie gestattet, jene den Funktionalisten teuren Solidaritäten wiederzufinden, indem sie diese hinsichtlich der Probleme eine gemeinsame Sprache sprechen und gleiche Verhaltensweisen annehmen läßt. Diese Phase, die eine Gewöhnung an die gemeinsame Arbeit und an die Konfrontation der Ideen und Methoden ermöglicht und zwangsläufig nur eine Übergangsrolle spielen kann, darf nicht vernachlässigt werden. Tatsächlich birgt sie interessante Möglichkeiten, auf technischer Ebene ebenso wie auf derjenigen der Gestaltung einer Strafrechtspolitik.

In einem solchen Kontext läßt sich eine ganze Palette von mehr oder weniger ehrgeizigen Verfahren erforschen. So kann man sich, in Anlehnung an Vorschläge der portugiesischen Ratspräsidentschaft, Formeln vorstellen, die von einem europäischen Team aus Verbindungsbeamten – institutionalisiert und deshalb mit dem Bilateralen brechend – bis zum Embryo eines Teams operativer Justizpersonen reichen, das einen abschließenden Erfolg darstellen würde. Unter diesem Blickwinkel gilt es auf jeden Fall, absolut über das Bestehende – d.h. die bereits alte Einrichtung der Verbindungsbeamten oder eines europäischen Justiznetzes – hinauszugehen, um sich nicht die Frage nach der eigentlichen Nützlichkeit von Eurojust stellen zu müssen.

Dies besagt also, daß die Eurojust zuerkannten Befugnisse über die einfache gegenseitige Information der anwesenden Gerichtspersonen hinausgehen und auch eine Weiterverfolgung der laufenden Ermittlung umfassen müssen. Diese Weiterverfolgung kann von einer minimalen Information bis zu Aufforderungen des betreffenden Staates zur Eröffnung von Ermittlungen oder sogar Strafverfolgungen reichen. Diese Aufforderungen können zwingend sein oder nicht, und man kann sich auch vorstellen, daß ein Staat, der ihnen nicht Folge leistet, seine Weigerung ausdrücklich rechtfertigen muß. Ähnliche Einrichtungen

existieren bereits in gewissen Mitgliedstaaten; die Annahme eines solchen Prinzips wäre für die Länder der Union nicht außer Reichweite. Eine wichtige qualitative Schwelle wäre schließlich überschritten, wenn man akzeptieren würde, sich in ein derart gestaltetes Koordinationsstadium zu begeben, daß die Justizbeamten von Eurojust selbst direkt eine solche Kompetenz ausüben können.

Diese zu erkundenden Wege zeigen deutlich die Nutzlosigkeit auf, sich auf Strategien des Bruchs einzulassen mit dem Ziel, gewaltsam vorzugehen, indem man zuerst institutionalisiert und hofft, daß das Funktionieren folgen wird, wie es gewisse Vorschläge veranschaulichen, wobei die Vereinheitlichung des Strafrechts für sie ein Endziel darstellt. Hier handelt es sich darum, anders vorzugehen.

Die funktionalen Techniken können sich nicht selbst genügen, und es gilt zunächst, sich auf ein Ziel politischer Art zu einigen. Dieses Ziel kann die strafrechtliche Effizienz sein. Ausgehend von diesem Übereinkommen können sich eine Reihe von Verfahren alternativ anbieten oder aufeinanderfolgen, selbstverständlich in der Absicht, die nationalen Einrichtungen zu zwingen, ihre Mittel dem gemeinsamen Ziel zur Verfügung zu stellen.

3.1.2 – Eine Aufgabe der strafrechtlichen Regulierung ist bezüglich der Gestaltung ehrgeiziger und setzt wahrscheinlich ziemlich rasch eine Änderung des Gedankengangs voraus. Diese Aufgabe würde zwei verschiedene Facetten umfassen: eine beträfe die Beziehungen, wie man sie sich zwischen Eurojust und den anderen Akteuren der Strafverfolgung vorstellen könnte, während die andere darauf abzielen würde, ihre Beziehungen mit der internen Strafverfolgungsebene zu regeln.

Die Rationalisierung der Beziehungen zwischen den europäischen Akteuren der Rechtshilfe in Strafsachen ist ein bedeutendes Dossier und es soll hier einfach nur auf zwei Aspekte verwiesen werden. Es gilt, das Risiko der Komplexität und der Technokratie nach seinem wahren Wert einzuschätzen, indem man vermeidet, eine x-te parallele Konzertations- und Informationsstruktur zu schaffen, die fortwährend funktionieren würde, indem sie ihre Legitimität in bezug auf die vorhandenen Gebilde bekräftigen und somit klassische Machtkonflikte hervorrufen würde. Die Übertragung der internen Kräfteverhältnisse von der Art der Kräfteverhältnisse Justiz/Polizei auf die europäische Ebene ist selbstverständlich zu verwerfen. So wird heute die Notwendigkeit einer Schnittstelle zwischen den verschiedenen Ebenen der Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb der Europäischen Union (Europol, OLAF, EJN, Europarat ...) als vorrangig empfunden.

Eurojust kann diese Kontaktmöglichkeit sowohl mit der Einrichtung gemeinsamer Arbeitsstrukturen (Lokalisierung, Informationskreise, gemeinsame Sekretariate ...), als auch auf dem Wege über strafrechtliche Arbeits- oder Orientierungsleitlinien bieten, indem sie – bei gleichbleibendem Vertrag – die Zusammenarbeit mit Europol begünstigt. Das anfängliche Schema entspricht daher gut der auszudrückenden Philosophie, unter Vorbehalt seiner Bereicherung.

Eine gewisse Zahl der in Tampere gegebenen Orientierungen weisen deutlich darauf hin, daß dies der Sinn der Weiterentwicklung ist, insbesondere hinsichtlich „*der Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften*“ (die Eurojust als den Kontaktspunkt voraussetzt), „*der engen Zusammenarbeit mit dem europäischen Justitiellen Netz*“ und „*und der Vereinfachung von Rechtshilfeersuchen*“ (die sie auch hier zur Kontaktstelle macht).

Bleibt die Frage nach der Rolle von Eurojust im operationellen Bereich, was zwangsläufig die Frage nach ihren Beziehungen zu Europol aufwirft.

Von Anfang an hatte die Idee eines „justitiellen Gegenstücks“ zu Europol die Debatten beherrscht. Die Koordinationsarbeit, die Eurojust anvertraut würde und die darin bestünde, zu informieren, anzuregen, zu ersuchen (vgl. die Vorschläge der portugiesischen Ratspräsidentschaft) würde heißen, daß diese offenbar technische Aufgabe eine andere Bedeutung annähme, nämlich diejenige einer justitiellen Regulierung der Strafverfolgung. Diese Legitimierung des Richters ist absolut wesentlich, da sie den Umfang der Befugnisse, die ihm übertragen werden könnten, bestimmt und rechtfertigt. Ohne daß es in diesem Stadium notwendig wäre, im einzelnen auf die Mitteilung des Vorsitzes zurückzukommen, können die Zuweisungen der Koordinierung, der Orientierung, der Bildung gemeinsamer Teams und auf lange Sicht sogar des direkten Eingriffs einzig auf dieser Grundlage erklärt und politisch gerechtfertigt werden: der Richter ist der verbindliche Gesprächspartner dieser Phase der Strafverfolgung.

Wiederum ist es die Idee der justitiellen Regelung, die erklärt, warum die Wege einer starken Verknüpfung mit den nationalen Justizbeamten heute erforscht werden. Ohne auf Selbstbeschränkung bedacht zu sein, erfolgen die Hypothesen des Eingriffs auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats oder desjenigen einer Eurojust übertragenen zwingenden technischen Zentralisierung der Verfolgungen im Rahmen einer Perspektive, die deutlich diejenige einer justitiellen Integration auf lange Sicht ist. Die gesetzte Grenze bleibt zweifellos diejenige einer Justiz föderalen Typs, auch was den Schutz der Rechte der einer Gerichtsbarkeit unterworfenen Personen betrifft, die es auf einer anderen Reflexionsebene zu behandeln gilt. Sie zwingt indessen dazu, sich Fragen über den Platz des Richters in dem sich aufbauenden Sicherheitsraum zu stellen, und diesbezüglich verlangt sie nach einer minimalen Reflexion auf der Suche nach alternativen Lösungsvorschlägen.

**3.2.** *Der Kompetenzbereich* ist zweifellos mit weniger grundlegenden Schwierigkeiten verbunden. Von dem Moment an, wo man zuvor die Aufgaben definiert hat, die der Effizienz halber Eurojust anvertraut oder nicht anvertraut werden sollten, erscheint die Reflexion unter einem anderen Blickwinkel. Mithin gestatten die Antworten auch, die Frage der Beziehungen zu den Satelliteneinheiten zu klären.

3.2.1 – Ein Minimalszenario, welches darin bestünde, daß man in Eurojust einfach eine Empfangsstruktur von der Art des Briefkastens oder des Informationsaustauschzentrums sieht, erfordert keinerlei Anstrengungen hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung. Der künftigen Struktur – ohne Vorrechte zwingenden Charakters und operative Berufung – könnte insofern eine sehr breitgefaßte materielle Kompetenz zuerkannt werden, als diese Zuerkennung keinerlei konkrete nachteilige Folgen hätte.

In dieser Hinsicht können die Schlußfolgerungen von Tampere, die auf „schwere Formen der organisierten Kriminalität“ verweisen, als Leitfaden dienen, trotz des großen Mißtrauens, das man bezüglich der Art des Konzeptes sowie bezüglich der Bestimmung seines „Schwere“-Grades empfinden mag. Die Unmöglichkeit, dieses Konzept exakt zu erfassen, verweist zugleich auf die große Wirtschafts- und Finanzkriminalität und die grenzübergreifende Dimension des Verbrechens, da in der Gemeinschaftsmaßnahme von 1998 von einer kriminellen Beteiligung die Rede ist, bei der mindestens zwei Staaten mitwirken und die bereits eine Koordination der Strafverfolgung fordert. Gleichwohl wird man sich bewußt, daß diese Ausrichtung einerseits die möglichen Reaktionen auf diese – eine

justizielle Zusammenarbeitfordernden – schweren Formen der Kriminalität sehr offen läßt und daß sie andererseits keine erschöpfende Anbindung an bereits Vorhandenes gestattet, ob es sich dabei um den Europarat, Europol oder OLAF handelt.

3.2.2 – Mithin gilt es, eine ehrgeizigere Herangehensweise ins Auge zu fassen. Diese kann zwei Etappen umfassen. Die erste Etappe besteht in einer quasi mechanischen Ausrichtung auf die Definition der Befugnisse von Europol und von OLAF. Der Vorteil liegt auf der Hand, indem das Vorhandene rationalisiert und ein justizielles Gegenstück zur gegenseitigen polizeilichen Hilfeleistung hinzugefügt wird und indem die Zukunft dadurch abgesteckt wird, daß man voraussetzt, daß auf jeglichen Fortschritt des einen automatisch ein Fortschritt der anderen folgt. Da die gegenseitige polizeiliche Hilfeleistung auf eine gewisse Zahl krimineller Verhaltensweisen abzielt und der spezifische Schutz der finanziellen Interessen der Union auf besondere Weise organisiert ist, wäre es angebracht, in diesen beiden Bereichen eine Ausrichtung an der Kompetenz von Eurojust vorzunehmen. Auch hier verdient das Prinzip der Effizienz wieder vorgebracht zu werden, um jeglichen Verdacht des justizielten Imperialismus zu vermeiden.

Wenn die justizielle Koordination Phasen der polizeilichen oder administrativen Ermittlung entsprechen muß, deren Vielfalt auf diese Weise kompensiert wird, so weniger, um ein Ganzes zu kontrollieren oder eine Verspätung gegenüber anderen Formen der Rechtshilfe aufzuholen, als vielmehr um eine Verfahrenssicherheit und eine Orthodoxie der Strafverfolgungen zu gewährleisten.

Dennoch muß dieser allgemeine Mechanismus des Übergangs der Kompetenzen im Rahmen eines Schemas der Vereinfachung und der Achtung der von den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Befugnisse gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität erfolgen. Diese Forderung stellt ein heikles Problem, das nicht gelöst ist. In welchem Moment könnte ein kriminelles Verhalten, das in den Bereich der sog. klassischen Rechtshilfe in Strafsachen fällt, die man vereinfachen und beschleunigen möchte, potentiell unter die strafrechtliche Zentralisierung im Kompetenzbereich von Eurojust zu fallen? Dies ist die wichtigste Ambiguität, die einzige und allein die Politik ausräumen kann.

## DIE ROLLE DER JUSTIZ : NOTWENDIGKEIT UND AUFGABEN VON EUROJUST

**Von Wolfgang Schomburg,  
Richter am Bundesgerichtshof a. D., Berlin\***

*Im Rahmen der Europäischen Union wird ein Europäisches Haus errichtet. Nach der Einrichtung exekutiver und parlamentarischer Institutionen ist es an der Zeit, auch der Judikative eine Wohnung in diesem Europäischen Haus zuzuweisen, in dem sie auch bei der Kriminalitätsbekämpfung Ihre kontrollierende und balancierende **dritte Gewalt** ausüben kann. Die Einrichtung muss ihr aus ihrem Verständnis der **Unabhängigkeit** weitgehend selbst überlassen bleiben. Allein Befugnisse und Pflichten müssen unter Wahrung der Subsidiarität politisch definiert werden.*

*Der folgende Beitrag will daher insbesondere die Eckpunkte, aber auch die Erforderlichkeit, der in Tampere<sup>0</sup> verabredeten sofortigen Einrichtung einer permanenten Europäischen justitiellen Dokumentations- und Clearingstelle “EUROJUST“ aufzeigen:*

*Europa benötigt nicht nur strafrechtliche Konventionen (die bereits im Überfluss vorhanden sind), sondern zu deren alltäglicher Anwendung einen funktionierende **permanenten Umsetzungsmechanismus**, der – insbesondere was die Geschwindigkeit gebotener Reaktion auf schweres strafbares Verhalten angeht – dem Rechtsbrecher effektiv Paroli bieten kann.*

*Hervorzuheben ist, dass es hier nicht um die besondere Bekämpfung von Straftaten gegen EU-Interessen („eurocrimes“) geht (dies ist das Vorhaben des „Corpus Juris“ in seiner überarbeiteten Version und die Aufgabe von „OLAF“), sondern um die Bekämpfung der **alltäglichen schweren transnationalen Kriminalität**, die die Bürger der EU mehr und mehr unmittelbar als Bedrohung wahrnehmen und deren effektive Bekämpfung sie von den Staaten Europas erwarten dürfen.*

*Im EU-Vertrag muss für den **EuGH** wegen des hier gem. Art. 6 EMRK geltenden Beschleunigungsgebotes ein eigener strafrechtlicher Spruchkörper vorgehalten werden für Fälle, in denen eine konsensuale Lösung nicht möglich war:*

- Vorabentscheidung (schon jetzt gem. Art. 35 VII 2 EUV), sowie neue Aufgaben der
- Gerichtsstandzuweisung und der
- Durchsetzung von Staatenverpflichtungen aus ratifizierten Konventionen

*Schließlich muss bedacht werden, dass in einer **Europäischen Grundrechtscharta** dem Individuum die ihm auch national in einem Strafverfahren zustehenden Menschenrechte gewährt werden, es also nicht Objekt zwischenstaatlichen Handelns bleibt.*

---

\* Der folgende im Auftrag von „Notre Europe“ (CEO) erstellte Beitrag gibt allein die persönlichen Ansichten des Verfassers wieder

<sup>0</sup> Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Tampere) - SN 200/99 CAB D – vom 15. und 16. Oktober 1999 unter No. 46

## Die Eckpunkte für EUROJUST im Überblick

EUROJUST ist **nicht vergemeinschaftet**, nimmt aber auf der Ebene der Gemeinschaft die Interessen der Justiz dort wahr, wo nationale Bemühungen und bisherige Kooperationsmodelle nicht weiterführten. Was Europol für die Ermittlung von Fakten leisten soll, muss EUROJUST für die Findung und Wahrung des Rechts als gesonderte Einrichtung leisten.

Rechtsgrundlage und Handlungsauftrag für diesen **Runden Tisch Europäischer Verbrechensbekämpfung** sind in Art. 29 und 31 des Vertrages von Amsterdam zu finden.

Diese neue Form der justitiellen Kooperation soll einen Mehrwert bei der **praktischen Anwendung existierender Konventionen zur Bekämpfung transnationaler Kriminalität**, erbringen. Diese Notwendigkeit ergibt sich insbesondere beim Verständnis der jeweils anderen Strafrechtsordnungen und der Überbrückung von Sprachbarrieren. Die Lösung liegt in einem permanenten Miteinander von Vertretern aller nationaler Rechtsordnungen (jedenfalls) der EU. Wer ein solcher Vertreter nationaler Justiz ist, bestimmt die jeweilige nationale Verfahrensordnung, der jeweilige Stand des Verfahrens (Ermittlungsverfahren, Entscheidungsverfahren, Vollstreckungsverfahren) und - ad personam – der Entsendestaat.

Allein eine permanente Versammlung derartiger Verbindungsjuristen kann **die angemessen schnelle Reaktion** auf transnationale Kriminalität – etwa bei kontrollierter Durchlieferung von Drogen – gewährleisten. Die nationalen Verfahrensordnungen sehen bei den in derartigen Fällen erforderlichen Eingriffen in Rechte des Individuum (Einsatz einer verdeckt ermittelnden Person; Kommunikationsüberwachung etc.) je nach Eingriffstiefe einen unterschiedlich ausgestalteten Justizvorbehalt vor. Es ist dabei durchaus möglich, dass sich Staatsanwalt, Richter oder Kriminalpolizei begegnen, wenn es um die Herbeiführung derartiger Entscheidungen im Ermittlungsverfahren geht. Es muss hierbei jedem Staat überlassen bleiben, ob er seinen Verbindungsjuristen mit der Ausübung derartiger Befugnisse betraut, oder ihm nur die Aufgabe zuweist, schnellstmöglich die Entscheidung des national sonst zuständigen Richters/Staatsanwalts herbeizuführen.

Eine permanente multilaterale Stelle ist jeder bilateralen Lösung in seiner Effektivität, aber auch von den Kosten her, überlegen: Gerade die schwersten Delikte haben nicht nur bilateralen Bezug. Es ist zudem **kostengünstiger** einen Verbindungsjuristen an eine zentrale – aber eben nicht zentralisierte – Stelle zu entsenden, statt in jeden anderen Mitgliedsstaat einen Verbindungsjuristen – so der bisher in der EU angestrebte Zustand - zu entsenden, wobei es insbesondere den großen Gemeinschaftsstaaten selbstverständlich freisteht, ergänzend auch diese bilaterale Lösung – etwa auch für andere Rechtsgebiete zu nutzen.

Zugleich soll EUROJUST eine **Mediatorfunktion** erfüllen, etwa wenn es darum geht, die Zuständigkeit bei konkurrierender Gerichtsbarkeit zu bestimmen und den unangemessenen Verbrauch der Strafklage mangels Kenntnis parallel in anderen Staaten der EU geführter Staaten wegen derselben Tat zu verhindern. Gilt es in Rechtshilfekonventionen bereits vorgesehene gemeinsame Ermittlungsteams zusammenzustellen, ist hier der geeignete Ort, wobei sich die Zusammensetzung (etwa Staatsanwalt oder Polizei) nach der jeweiligen nationalen Rechtsordnung richtet.

Aber auch der notwendige **Austausch von Richtern und Staatsanwälten** (jedenfalls) innerhalb der Mitgliedstaaten der EU kann hier koordiniert werden (Eurojustice-Gedanke).

EUROJUST kann zudem als **Kopfstelle des Europäischen Justitiellen Netzwerkes (EJN)** dienen.

*EUROJUST kann der Aus- und Fortbildung der Juristen in Europa dienen.*

*EUROJUST kann anhand der konkreten Arbeit eine **Bedarfsanalyse** für zu schaffendes (oder überflüssiges) neues Rechtshilferecht liefern.*

Schließlich soll auf europäischer Ebene eine **justitielle Kontrolle** von Eingriffen durch – aber auch eine Kooperation mit - Einrichtungen wie Europol (vgl. insbesondere in seiner erweiterten Aufgabenzuweisung gemäß Art. 30 Abs. 2 des Vertrages von Amsterdam) und OLAF gewährleistet werden, wie sie in allen nationalen Rechtsordnungen vergleichbar verankert ist. Auch hier geht es nicht etwa um Mehrheitsentscheidungen, sondern um die Transformation der bestehenden nationalen Kontrollsysteme auf die bereits eingerichtete europäische Eingriffsebene (Beispiel: Die Analyse von Europol begründet einen Anfangsverdacht: es ist zu entscheiden, ob und falls ja, in welche nationale Rechtsordnung(en) der Fall gegeben wird) bzw. die Umsetzung europäischer Vorhaben in die nationalen Rechtsordnungen (Beispiel: OLAF möchte im Mitgliedsstaat X eine Durchsuchung durchführen lassen und bedarf dort eines Durchsuchungsbeschlusses).

Diese neue Dimension permanenter justitieller Kooperation wird einen bedeutsamen **Schritt auf dem Wege zu einem Europäischen Rechtsraum** darstellen. Der permanente Wettbewerb der Strafrechtsordnungen wird faktisch zu einer Angleichung auf dem Niveau der nationalen Strafrechtsordnungen führen, die sich in der täglichen Konkurrenzsituation als die Besten herausgestellt haben.

Von diesen Aufgaben her gesehen kann EUROJUST **nicht auf „schwere organisierte Kriminalität“ beschränkt** bleiben. Der rechtspolitische Terminus „organisierte Kriminalität“ ist zur Erreichung eines politischen Ziels hinnehmbar. Juristisch und kriminologisch ist er ebenso fehl am Platze, wie die politische Fiktion der Ausgleichsmaßnahme für den schrittweisen Abbau von gemeinsamen Grenzen ( so die Überschrift des Schengener Durchführungsbereinkommens – SDÜ). Es darf die Schwerkriminalität mit grenzüberschreitendem Bezug auch nur eines Einzeltäters nicht aus der europäischen Kooperation herausfallen. Auch ist keine signifikante Absenkung der Zahl von Aufgriffen im Bereich der Schwerkriminalität im Geltungsbereich von Schengen zu verzeichnen gewesen. Im Gegenteil: Planende Delinquenten der Schwerkriminalität überschreiten nicht kontrollierte Grenzstellen sondern sind eher durch geeignete Fahndungsmaßnahmen im Grenzbereich fassbar, wie die (mit dem Ziel einer effektiveren Handhabbarkeit zu revidierenden) Art. 39ff. SDÜ.

Die Aufgabenstellung von EUROJUST richtet sich daher nach der jeweiligen Funktion:

- Geht es um die Anwendung von Rechtshilfeübereinkünften, so bestimmen diese die Eingriffsschwelle selbst.
- Geht es um die Dokumentations- und Auskunftsfunktion bedarf es keiner Untergrenzen
- Bei der Kontrolle von / der Kooperation mit Europol bzw. Olaf leitet sich die Funktion von deren jeweils aktueller Aufgabenstellung ab.

Damit bleibt gewährleistet, dass sich EUROJUST nicht um Minima kümmert; die **Eingrenzung auf „serious crime“** ist an anderen Stellen bewährt und funktional auch bei der Anlegung als Maßstab an verschiedene europäische Rechtsordnungen gut auslegbar.

EUROJUST ist allerdings in einer Weise zu konzipieren, die **nicht kontraproduktiv zu den Bemühungen des Europarates** ist, der durch seine kontinentweite Aktivität eine strategische Überlegenheit bei der Verbrechensbekämpfung hat, deckt er doch das Gesamtfeld real existierender Kriminalität durch seine Konventionen in derzeit 41 europäischen Staaten – zum Teil auch darüberhinaus - ab.

EUROJUST ist allein auf konsensuale Lösungen zugeschnitten. Für den Konfliktfall bedarf es einer **richterlichen Instanz**, die auf europäischer Ebene Streitigkeiten löst, wie Art. 35 Abs. 7 S.2 des Vertrages von Amsterdam dies dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bereits für die Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung von Übereinkommen im strafrechtlichen Bereich im Wege der Vorabentscheidung zuweist. Eine vergleichbare Kompetenz gibt es noch nicht bei der bereits erwähnten Gerichtsstandsbestimmung im Falle konkurrierender Gerichtsbarkeit, die der Judikative vorzubehalten ist, nicht aber - wie derzeit de facto - der Exekutive.

Allerdings gebietet Art. 6 EMRK eine deutlich schnellere Entscheidung – insbesondere in Haftsachen – als sie bisher von dem EuGH erwartet werden kann. Es ist daher ein **auf das Strafrecht spezialisierter Spruchkörper bei dem EuGH** vorzuhalten.

Die **Rolle des Individuums** in diesem Verfahren bedarf der Klärung: Die insoweit zu treffenden Entscheidungen sind nach heutigem gemeinsamen europäischen Rechtsverständnis nicht mehr allein solche zwischen Staaten. Der Vertrag von Amsterdam weist jedoch dem Individuum in einem wesentlichen Verfahrensabschnitt derzeit nur eine Objektrolle zu. Es ergibt sich mithin folgendes Organigramm auf der Grundlage der nachfolgend aufgezeigten Rechtskreise, aus denen es Konventionen umzusetzen gilt, wobei singuläre Rechtsquellen wie die OECD Z.B. aus Gründen der Überschaubarkeit bewusst außer Acht gelassen werden:

**Justitielle Dokumentations- und Clearingstelle**  
**(EUROJUST)**

<b>Direktion von EUROJUST</b> Zugleich Kopfstelle des EJN				
<b>Allgemeine Verwaltung</b> <b>Information Technologie</b> <b>Internet, e-mail</b> <b>Aus- und Fortbildung</b> <b>Arbeits+Bedarfsanalyse</b>	Abteilung II		<b>Dokumentation</b> (Internationales und eigenes nationales Recht)	
	Abteilung I			
	Sprachdienst			
	<u>Dolmetscher</u>	<u>Übersetzer</u>		
<i>Österreich</i>			<i>Österreich</i>	
<i>Belgien</i>			<i>Belgien</i>	
<i>Dänemark</i>	R		<i>Dänemark</i>	
<i>Finnland</i>	U		<i>Finnland</i>	
<i>Frankreich</i>	N		<i>Frankreich</i>	
<i>Deutschland</i>	D		<i>Deutschland</i>	
<i>Griechenland</i>	E		<i>Griechenland</i>	
<i>Irland</i>	R		<i>Irland</i>	
<i>Italien</i>			<i>Italien</i>	
<i>Luxemburg</i>	T		<i>Luxemburg</i>	
<i>Niederlande</i>	I		<i>Niederlande</i>	
<i>Portugal</i>	S		<i>Portugal</i>	
<i>Spanien</i>	C		<i>Spanien</i>	
<i>Schweden</i>	H		<i>Schweden</i>	
<i>Vereinigtes Königreich</i>			<i>Vereinigtes Königreich</i>	
<i>Europarat</i> (Vertreter seine Nicht-EU-Mitgliedstaaten im Einzelfall heranzuziehen)	<b>DATENBANK</b> (Rechtsnormen, Rechtsprechung, Register schwere Fälle transnationaler Kriminalität)		<i>Verbindungsbüro Europarat</i> (Konventionserarbeitung- und Dokumentation)	
<i>Verbindungsbüros Kommission und Rat</i>	Verbindungsbüro <b>OLAF</b>	Verbindungsbüro <b>EUROPOL</b>	<i>Verbindungsbüro Vereinte Nationen</i>	

# DAS NETZWERK EUROPÄISCHER KOOPERATION IN STRAFSACHEN

RECHTSQUELLEN

### *Legende:*

VN: Rechtshilfevorschriften der Vereinten Nationen (Z.B. UN- SuchtstoffÜbk , Wien, 20. Dezember 1988/OK)

CE PLUS: Konventionen, nicht nur Partnerstaaten des Europarates verbindend

CE: Konventionen des Europarates nebst Zusatzprotokollen

EU: Übereinkommen der Europäischen Union

## Schengen: Geltungsbereich des Schengener Durchführungsübereinkommens

Bilateral: Bilaterale Zusatzübereinkommen zu o.a. Übk. oder gesonderte Verträge.

**National:** Ergänzendes und ausfüllendes nationales Recht (in Deutschland z. B. IRG, StPO, StGB)

1. "Die Europäische Integration war von Anfang an fest auf ein gemeinsames Bekenntnis zur Freiheit gegründet, das sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit stützt. Es hat sich erwiesen, dass diese gemeinsamen Werte unerlässlich sind, um in der Europäischen Union Frieden zu gewährleisten und Wohlstand zu entwickeln."<sup>1</sup>

Dies gilt nicht nur für die Europäische Union, sondern auch für den gesamten Kontinent, der geeint wird durch die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) und hierauf bezogener Protokolle und Konventionen, die das gemeinsame Kulturerbe Europäischer demokratischer Gesellschaften schützen. Das Rechtsstaatsprinzip, nationale und transnationale Verpflichtungen auf die Menschenrechte und das Demokratieprinzip (einschließlich der Gewaltenteilung – Montesquieu darf nicht außer Acht gelassen werden, nur weil zwei oder mehrere Jurisdiktionen involviert sind !) müssen als **unverzichtbare Bestandteile dieses gemeinsamen europäischen Kulturerbes** betrachtet werden.

2. Ein **allgemeines harmonisiertes europäisches materielles Strafrecht erscheint weder machbar noch erstrebenswert**, gilt es doch, jenseits gemeinsamer europäischer Interessen nationale und regionale Besonderheiten zu erhalten (z.B.: das Abtreibungsstrafrecht, das Drogenstrafrecht, das Verhältnis zur Jugenddelinquenz oder zu Maximalstrafen).

**Ebenso wenig** ist es möglich oder erstrebenswert, eine **Harmonisierung des allgemeinen Strafprozessrechtes** innerhalb vernünftiger Zeit durchzuführen (um nur einige Punkte zu nennen: die Zulässigkeit von Abwesenheitsurteilen, die Rolle des Staatsanwaltes, Untersuchungsrichtern und Polizeikräften in Ermittlungsverfahren und schon bei der Entscheidung darüber, ob überhaupt Ermittlungen eingeleitet werden sollen). Eine Harmonisierung wird in einem gewissen Grade von selbst kommen als Ergebnis des Wettbewerbs der Systeme und vertiefter praktischer Zusammenarbeit in Strafsachen.

3. Eine **europäische Gerichtsbarkeit**, d.h. ein supra-nationaler Ansatz, könnte möglich sein, wie er beispielsweise auf globaler Ebene bereits existiert (Beispiele: die Ad hoc - Gerichte in Den Haag und Arusha der Vereinten Nationen oder der bereits beschlossene permanente internationale Strafgerichtshof (ICC) auf der Basis des Rom-Statutes<sup>2</sup>. Dies würde bedeuten, eine allübergreifende rechtsprechende Gewalt zu haben, mit eigenen Staatsanwälten und Richtern, die auch durch nationale Strafverfolgungsbehörden im Rahmen vertikaler Rechtshilfe unterstützt werden. Warum, zum Beispiel, sollten Verletzungen spezieller (nicht nur finanzieller: OLAF!) **europäischer Interessen** („eurocrimes“) zukünftig auch auf europäischer Ebene nicht durch ein eigenes Strafverfolgungssystem bekämpft werden mit eigener Jurisdiktion? Warum sollte die Rechtsprechung in Fällen wie z. B. des Abdullah Öcalan, der europaweiten Tätigkeit des kriminellen Armes der PKK oder in Fällen von Regierungskriminalität (heute insbesondere in Osteuropa), die in der Region nicht bewältigt werden könne, nicht einem Europäischen Strafgerichtshof anvertraut werden? In der Tat sollte die Idee der Errichtung eines derartigen Europäischen Strafgerichtshofes nicht von vornherein außer Acht gelassen werden. Gegenwärtig jedoch erscheint es jedoch – was zu bedauern ist – mehr oder weniger Wunschdenken, wenn man nur an die Probleme auf der EU-Ebene denkt, wenn es dort sogar um die finanziellen Interessen der EU selbst geht.

---

<sup>1</sup> zitiert nach Schlussfolgerungen des Tampere Gipfels (oben FN O) - Abschnitt 1

<sup>2</sup> Rome Statute of the INTERNATIONAL CRIMINALCOURT vom 17. Juli 1998 = <http://www.un.org/icc>

Auf der anderen Seite würde ein derartiger Europäischer **Strafgerichtshof** kein Hilfsmittel gegen schwerste transnationale Alltagskriminalität sein können. Er könnte und sollte auch nicht zuständig sein für solche Verbrechen, die sich allein gegen nationale Interessen richtet, für deren Aufklärung aber ausländische Rechtshilfe benötigt wird.

4. **Das Ergebnis dieser vorangestellten Erwägungen ist, dass in absehbarer Zeit die praktische Lösung allein in zu effektivierender gegenseitiger Kooperation zu finden ist.** In Europa wird diese Rechtshilfe in Strafsachen durch ein ständig dichter werdendes Netz multilateraler Verträge praktisch gewährleistet. Europa ist dazu verurteilt, Rechtshilfe in ihrer Anwendung einfacher, stringenter und effektiver zu machen, und zwar kontinentweit ohne Ausnahmen, ohne sichere Häfen und ohne weiße Flecken auf der Landkarte.

5. **Rechtshilfe in Strafsachen ist** (und muss bleiben) eine **Sache der Strafjustiz**. Zwischen den Staaten ist es aus der Sicht des Völkerrechtes eine Angelegenheit auswärtiger Politik. Nichtsdestoweniger lässt die Praxis – und dies ist ein wesentlicher Fortschritt – mehr und mehr direkte Kontakte zwischen den zuständigen Justizbehörden zu. Wo derartige justiziellen Kontakte funktionieren, bedarf es keiner Unterstützung durch ein Europäisches Justrielles Netzwerk (EJN) oder EUROJUST. Es gibt keinen Zweifel, dass sich diese justiziellen Stellen der Hilfe (!) von Polizeikanälen bedienen dürfen, wo dies zugelassen ist.

6. Der in dem obigen Punkt 4 angesprochene Problemkreis kann selbstverständlich nicht gelöst werden, ohne das **Prinzip der Souveränität** zu überdenken und dessen Sinn und Funktion neu zu definieren. Dies ist sicherlich ein weit gehender Ansatz. Er scheint unserem Zeitgeist zu widersprechen, der es vermeidet, auch nur geringfügig dieses Souveränitätsprinzip zu tangieren. Dies beruht einerseits auf zögerlichen bis separatistischen Tendenzen in einigen westeuropäischen Staaten, andererseits auf dem Stolz heranwachsender Demokratien in Osteuropa, eigene Souveränität gerade erst erkämpft oder wiedererlangt zu haben. Daher bedarf es einer Menge Überzeugungsarbeit: Es muss insbesondere betont werden, dass die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten auch eben diese Souveränität verteidigt, und zwar insbesondere dann, wenn es um den Kampf gegen mafiaartige Organisationen geht, die Regierungsstrukturen in europäischen Staaten bedrohen. Es muss klar werden, dass Zusammenarbeit in diesem Sinne weit mehr ist, als der reine Austausch von Informationen und Beweismitteln oder dem Transfer von verdächtigen oder straffälligen Personen. Erst das auch strafrechtliche Zusammenstehen unter dem Schutz erheblich besserter gegenseitiger Zusammenarbeit garantiert bis zu einem gewissen Grade nicht nur die Fortexistenz heranwachsende Demokratien, sondern auch wohl etablierter Staatsordnungen, wo die Gefahren noch nicht so deutlich wahrgenommen werden (Bestes Beispiel erster besserer Erkenntnis: Der Kampf gegen schwere Formen der Korruption). Ja man kann auch weitergehen: **Die Unterstützung des Konzeptes des „europäischen Interesses“ im Kampf gegen die Kriminalität dient der Souveränität aller europäischer Staaten.** Das scheinbare „Aufgeben“ von Positionen, die gegenwärtig noch als unverzichtbare Pfeiler nationaler Souveränität angesehen werden, zugunsten deutlich besserter Zusammenarbeit in Strafsachen wird gerade honoriert durch eine Stabilisierung nationaler Souveränität. Mit anderen Worten:

**"Eine neue, weitere Definition des nationalen Interesses ist in einem neuen Jahrhundert notwendig, das die Staaten zu größerer Einheit in der Verfolgung gemeinsamer Ziel- und Wertvorstellungen bringt. Im Zusammenhang mit vielen Herausforderungen,**

**denen die Menschheit heute ausgesetzt ist, ist das kollektive Interesse, das nationale Interesse" (Kofi Annan in *The Economist* vom 18. September 1999).**

7. Nimmt man diese Gedankengänge zusammen, gilt es, sich darauf konzentrieren, diese neue definierte juristische Zusammenarbeit in Strafsachen zu verbessern mit folgenden Zielen:

- Identifikation falscher Entwicklungen und Fehler der Vergangenheit
- die **Notwendigkeiten der Praktiker** in diesem Bereich zu erkennen und besser zu beachten
- sich die Frage zu stellen, ob nicht Regeln **gemeinsamer Interpretation und Anwendung** von Kooperationsmitteln bezüglich strafrechtlicher Konventionen wünschbar und machbar sind

#### **- Lösungen suchen**

- in Fällen konkurrierender Gerichtsbarkeit
  - in Fällen, in denen die Staaten ihre Verpflichtungen nach bereits existierenden Konventionen verletzen oder diesen nicht in vernünftiger Zeit nachkommen.
  - in Fällen konkurrierender und widerstreitender Konventionen: so z.B. die Mutterkonventionen des Europarates, EU-Konventionen, das Schengener Durchführungsüber-einkommen, Konventionen der Vereinten Nationen oder der OECD, die verschiedene Lösungen oder Verpflichtungen von Staaten für nahezu identische Fragen vorsehen
- 
- die **Rolle des Individuums** (Opfer/Täter) bei der Kooperation in Strafsachen **ist** nach den allgemein für Strafsachen geltenden Maßstäben des Art. 6 EMRK **zu stärken**; dies gilt auch für einen angestrebten EU-Grundrechtekatalog
  - es gilt **europäische Antworten** auf globale Herausforderungen der nächsten Zeit schon jetzt zu finden – dies auch, um im Wettbewerb mit US-amerikanischen Rechtsvorstellungen bestehen zu können.

### **Identifizierung einzelner Probleme**

Bevor ich zur Frage der Institutionalisierung übergehe, mag ein Blick geworfen werden auf den **Ist-Zustand vertraglicher europäische Zusammenarbeit in Strafsachen**, um auf diese Art und Weise die bei der Umsetzung der Konventionen zu lösenden Probleme besser beleuchten zu können.

### **Europäische Konventionen im Allgemeinen**

#### **Irreführende kriminal-geographische Ansätze**

8. "**Verbrechen kennt keine Grenzen**", auch nicht solche von Gemeinschaften oder einer Union, wie z.B. der Europäischen Union. Diese Erkenntnis ist weder neu noch überholt. Sie wird jedoch total vernachlässigt, wenn neue oder weiter gehende Konventionen bearbeitet werden, die auf Räume, Regionen, Gemeinschaften oder Staatenunionen beschränkt werden, die für sich gesehen weder für den Kampf gegen transnationale Kriminalität eingerichtet oder strukturiert sind.

9. Ohne jeden Zweifel kann man spätestens nach dem Fall des eisernen Vorhangs eine **Wanderung der Kriminalität** beobachten – einerseits von Ost nach West und zu einem gewissen Maße – vorher schon - auch von Süd nach Nord – ganz einfach aufgrund nahe liegender ökonomischer Probleme bzw. Gefällelagen. Das Verbrechen kann deshalb nicht wirksam bekämpft werden, ohne die aktive Teilnahme gerade der Staaten, aus denen diese neuen Verbrechensphänomene herstammen, ganz gleich, ob sie Mitglied der Europäischen Union sind oder nicht. Eine Union, die jedenfalls zurzeit immer noch vorrangig darauf zugeschnitten ist, eine Wirtschafts- und Währungsunion zu sein. Das Verbrechen muss in Europa kontinentweit bekämpft werden, statt auf diese Art und Weise willkürlich räumlich relativiert zu werden. Die Europäische Union oder ein kleinerer justizieller Bereich (ich denke etwa an einen modifizierten Schengen-Raum) hat hingegen die Möglichkeit, wesentlich enger zusammenzuarbeiten, ja sie kann sogar zu einem echten europäischen Rechtsraum erstarken.

Es darf jedoch nie außer Acht gelassen werden, dass es der **kontinentweit arbeitende Europarat** ist, der auch in Zukunft (oder wieder von neuem) der Ausgangspunkt jeder Konvention sein muss im Sinne des kleinsten erreichbaren gemeinsamen gesamteuropäischen Nenners. Er wird heute auch bei den meisten EU-Konventionen als Mutter der abgeleiteten Konventionen bezeichnet, jedoch leider nicht bei allen und er wird nicht hinreichend im Sinne einer Harmonisierung konsultiert.

## Konkurrierende/divergierende Konventionen

10. **Konkurrierende Konventionen:** Eine der meist gestellten Fragen in den Staaten, die Mitgliedsstaaten bei verschiedenen Konventionen verschiedener Herkunft sind, ist: welche einer Vielzahl von Konventionen, die den gleichen Bereich abdecken, aber zu verschiedenen Ergebnissen führen, ist anzuwenden? Um nur im Rahmen der Europäischen Union zu bleiben: Mutterkonventionen des Europarates / das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) / Konventionen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit / EU-Konventionen / OECD-Konventionen / Konventionen der Vereinten Nationen oder sogar regionale Konventionen (wie etwa der Benelux-Staaten oder des Nordischen Rates) bis hin zu bilateralen Verträgen? Im Allgemeinen sind es die Präambeln oder die Schlussklauseln der Konventionen, die verlangen, dass der gerade vorliegenden Konvention die Priorität zu geben ist, oder sie betonen, dass diese Konvention dem Zwecke dienen soll, die Anwendung anderer Konventionen zu erleichtern. Was aber, wenn gleich lautende Präambeln und/oder Schlussklauseln dieser Art miteinander in Konflikt geraten?

11. Wie sieht es aus mit **divergierenden Konventionen**, die parallel existieren, aber verschiedene Antworten auf dieselbe Frage vorhalten (als Beispiel sei nur angeführt: der Transfer/die Vollstreckung von Urteilen zwischen Deutschland und den Niederlanden einerseits, die Konvention des Europarates über die Überstellung Verurteilter Personen von 1983 zum anderen sowie Art. 67 bis 69 des Schengener Durchführungsübereinkommens und schließlich sogar noch die Konvention zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vollstreckung ausländischer strafrechtlicher Entscheidungen vom 13. November 1991). Das Völkerrecht sieht keine klaren Antworten auf die Frage der Priorität in diesem Gebiet vor, ja es hält nicht einmal Kriterien vor, um Lösungen zu entwickeln. Wie halten wir es also in derartigen Fällen mit dem Rechtsstaatsprinzip? Wie sieht es aus mit den Rechten des Individuums, die betroffen sind?

## **Das Vertrags-Chaos-Syndrom**

**12. Man muss leider festhalten, dass in der Praxis kein Zugang zu dem Recht der Internationalen Rechtshilfe in Strafsachen mehr besteht:** Die Praktiker erwarten von „Europa“ klare, leicht zu findende Vorschriften, die ihnen die Antworten auf jene Rechtsfragen liefern, die im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität entstehen, so z. B.:

- ob sie einen Zeugen direkt mit der Post **laden** können und ihn gegebenenfalls auch zum Erscheinen zwingen können

- **welches Recht** sie **bei der Vornahme** von Rechtshilfehandlungen auf eingehende Rechtshilfeersuchen anzuwenden haben: das Recht des ersuchenden oder das Recht des ersuchten Staates, was unter Umständen im ersuchenden Staat Verwertungsverbote auslösen kann (Abwesenheit eines zwingend vorgeschriebenen Verteidigers; Belehrungen etc.)

- **welches Recht wird bei ausgehenden Rechtshilfeersuchen angewendet** (das des ersuchenden oder des ersuchten Staates),

- **greift in concreto das Verbot doppelter Strafverfolgung auch international** und (um ein konkretes Beispiel von weit reichender Bedeutung heranzuziehen) hat daher ein Richter oder Staatsanwalt sofort eine Person zu entlassen hat, die in einer bestimmten Strafsache festgenommen worden ist, weil z.B. das Prinzip ne bis in idem<sup>3</sup> geltend gemacht wird, wenn der Strafverteidiger eine ausländische Verurteilung in derselben Sache vorlegt.

Festgehalten werden kann, die Erwartungen des Praktikers an Europa werden nicht erfüllt. Diese werden mit einem **Dschungel von Konventionen** konfrontiert:

**13. Selbst wenn man einmal die Probleme außer Acht lässt, die durch sogen. „Patchwork-Übereinkommen“ (also Übereinkommen, die nur auf einzelne Straftatbestände zugeschnitten worden sind) verursacht werden und sehr spezielle Fragen, wie solche nach dem Verbot doppelter Strafverfolgung, so benötigt man in einem normalen Auslieferungsfall fünfzehn (15) Rechtsebenen** allein für die Findung des anwendbaren Rechts, das möglicherweise für diesen einzelnen Fall anzuwenden sind:

- vier Konventionen des Europarates, jede von ihnen mit einer Reihe von Erklärungen und Vorbehalten
- vier Konventionen aus dem Bereich der EU, der europäischen politischen Zusammenarbeit und Schengen, möglicherweise wiederum mit einer Reihe von speziellen Vorbehalten und Erklärungen
- einen bilateralen Vertrag
- mindestens zwei nationale Gesetze über die internationale Rechtshilfe
- zwei Systeme materiellen Strafrechts
- zwei Systeme des Strafprozessrechtes.

**14. Zusätzlich entstehen Unsicherheiten über die aktuelle räumliche Reichweite** bestimmter Verträge. Dies ist der neuen Praxis zu verdanken, nicht zu erwartende Rechtskonstruktionen zusätzlich zu dem herkömmlichen Erfordernis des „Inkrafttretns“

<sup>3</sup> siehe Art. 54 – 58 des Schengener Durchführungsübereinkommens ebenso wie das Übereinkommen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften über das Verbot der doppelten Strafverfolgung vom 25. Mai 1987

einzu führen, so z.B. das „Inkraftsetzen“ (Art. 139 des Schengener Durchführungsübereinkommens gegenwärtig durch den Rat der EU) oder die „vorzeitige Anwendung“ in Bezug auf zwei oder mehr Staaten bei Übereinkommen der Europäischen Union oder der EPZ, die, was hervorzuheben ist, alle bisher nicht in Kraft getreten sind. Da eine zentrale Dokumentation fehlt, die zu jeder Zeit konsultiert werden könnte, wie sie derzeit in vorbildlicher Weise vom Europarat vorgehalten wird, können derartige Unsicherheiten nicht überwunden werden. Es gibt derzeit Übereinkommen, in denen niemand in Europa sagen kann, ob ein Übereinkommen bereits vorzeitig – und wenn ja, zwischen welchen Staaten – Anwendung findet, so z.B. das ne bis in idem - Übereinkommen. Darüber hinaus entstehen in einem Einzelfall Unsicherheiten wegen des schweren Zugangs über Vorschriften, die Vorbehalte und Erklärungen betreffen, ebenso wie Protokolle und Zusätze hierzu, so z.B. die territoriale Anwendung eines Übereinkommens betreffend, wobei eine Reihe derartiger Vorschriften nicht etwa in der Mutterkonvention (will sagen in der Konvention des Europarates), aber im Zusammenhang mit anderen Übereinkünften (wie z.B. Schengen oder auch der Europäischen Union) modifiziert oder zurückgenommen werden.

15. Die steigende Zahl der Übereinkommen nicht nur des Europarates ist kontraproduktiv. Sie erleichtern nicht die tägliche Arbeit des Praktikers. Im Gegenteil, es sollte zur Kenntnis genommen werden, dass generell gehaltene Konventionen (so z.B. die Europaratskonvention über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen von 1959 und diejenige von 1957 über die Auslieferung) noch immer von äußerster Bedeutung und leicht zu handhaben sind, gerade wegen ihrer offenen Vorschriften. Sie vermeiden eine Überregulierung von Details, die der Interpretation und dem technischen<sup>4</sup> und rechtlichen Fortschritt überlassen bleiben können.

16. Hinzu kommt, dass die bestehenden Europaratskonventionen den Umstand vernachlässigen, dass effektive justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mehr und mehr nach der gleichzeitigen Anwendung verschiedener Konventionen rufen:

Beispiele:

- Auslieferungsersuchen in Verbindung mit einem Ersuchen um formelle Erstanhörung des Verdächtigen im Zusammenhang mit seinem/ihrem Freiheitsentzug oder das Zusammentragen weiterer Beweismittel (anwendbare CoE – Übereinkommen: 1959 Rechtshilfe und 1957 Auslieferung)
- Auslieferungsersuchen in Kombination mit dem Ersuchen um Rücktransfer einer verurteilten Person (anwendbare CoE – Übereinkommen: 1957 Auslieferung und 1983 Transfer)

17. Ein anderes Problem ist das Fehlen einheitlicher Interpretationen der Übereinkommen selbst in den verschiedenen Mitgliedsstaaten sowohl auf der Ebene der Bewilligung (Exekutive) wie auch auf der Ebene der Entscheidung über die Zulässigkeit (rechtsprechende Gewalt). Eine zusätzliche Komplikation entsteht dadurch, dass erste Hilfsmaßnahmen in dieser Richtung neue Probleme produzieren: Nach Art. 35 Abs. 7 Satz 2 des Vertrages von Amsterdam ist es dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bereits anvertraut, Vorabentscheidungen über die Interpretation von Übereinkommen unter

---

<sup>4</sup> schlimmstes Beispiel: Das Übereinkommen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vereinfachung und Modernisierung der Übermittlung von Auslieferungsersuchen vom 26. Mai 1989, die sogen. Faxkonvention, wobei offen bleibt, ob zukünftig für jede technische neue Entwicklung, jetzt beispielsweise schon E-mail-Übertragung eine neue Konvention gebraucht werden soll.

gemäß Art. VI des Vertrages über die Europäische Union zu treffen („polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit“).

Dabei ist jedoch zu beachten: Dieses Instrument ist nur für solche Staaten vorgesehen und nur zwischen solchen Staaten, die die Anerkennung dieser Rechtsprechung gemäß Art. 35 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union anerkannt haben. Schlimmer ist jedoch die Tatsache, dass nahezu alle Konventionen in diesem Bereich Bezug nehmen auf so genannte „Mutterkonventionen“ des Europarates, die Entscheidungen des EuGH zweifelsohne inzident auch über Konventionen des Europarates mit entscheiden. Derartige Entscheidungen werden – de facto – auch einen gewissen bindenden Effekt für dritte Staaten haben, die an diesem Verfahren nicht teilnehmen können, weil sie als Europarats-, nicht jedoch EU-Staaten keinerlei Einfluss auf die Entscheidungen des EuGH nehmen, insbesondere sich dort nicht beteiligen können.

18. Ein ganz wesentlicher Punkt ist, dass die **Kenntnis des nationalen Rechtes der jeweils anderen Staaten mehr und mehr notwendig** wird. Dies betrifft nicht nur das gegenseitige Rechtshilferecht, sondern auch das Strafprozessrecht (soll sich die Prozedur nach dem Recht des initierenden und/oder ersuchenden Staates richten?) wie auch das materielle Strafrecht (wenn es z.B. um die Frage der beiderseitigen Strafbarkeit oder der Verjährung geht). Die besondere Schwierigkeit liegt insoweit in der **Erforschung der aktuellen Rechtslage im anderen Staat in jedem Einzelfall**. Ein Ersuchen beispielsweise um vorläufige Auslieferungshaft, das durch das Schengener Informationssystem gemäß Art. 95 und 64 SDÜ i.V.m. Art. 16 des Auslieferungsübereinkommens des Europarates von 1957 gestellt wird, bürdet der eingebenden Justizbehörde eine unglaubliche Verantwortlichkeit auf, wenn in der Praxis die Frage der beiderseitigen Strafbarkeit, der Verjährung und ähnlicher Fragen im gegenwärtig 9 – bald in 14 und mehr – Partnerstaaten ins Blaue hinein in jedem Einzelfall geprüft werden muss. Die formellen Informationskanäle, die bisher für derartige Fragen vorgehalten sind, sind zu langsam für Strafsachen im Lichte von Art. 6 EMRK, dies insbesondere in Fällen, in denen es um Haft geht.

19. Selbst dort, wo es eine bindende Interpretation gibt, besteht keine Garantie dafür, dass alle Mitgliedsstaaten dieser folgen. Das **Fehlen eines Durchsetzungsmechanismus** gegenüber Staaten, die nicht (oder nicht in vernünftiger Zeit) bereit sind, ihre Verpflichtungen zu erfüllen die sie bei durch die Ratifikation einer Konvention übernommen haben, kann als einer der wichtigsten und kritischsten Punkte bei der traditionellen Anwendung von Übereinkommen und Vereinbarungen aus der Sicht der Praktiker angesehen werden.

20. **Konkurrierende Gerichtsbarkeit („Forum-Shopping“)** Angesichts der Tatsache, dass bei transnationaler Kriminalität der Ort, wo ein Delikt begangen worden ist, in vielen Staaten liegen kann, gibt es immer häufiger den Fall überlappender Strafgewalten zwischen verschiedenen Staaten, die unter ihrem eigenen nationalen Recht die Strafbefugnis oder sogar die Pflicht zur Strafverfolgung nach dem Legalitätsprinzip haben. Es gibt keine vertraglichen oder überstaatlichen Versuche, insoweit zu Lösungen zu kommen, die auch kaum durch Konsultationsmechanismen der Exekutive gelöst werden können. Dies gilt insbesondere auch, wenn es um den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union geht, wo nun bereits fünfzehn Staaten die simultane Strafverfolgungsgewalt haben und damit auch Anklage erheben könnten. Der Schutz und die Garantie des gesetzlichen Richters wird damit vernachlässigt und damit zur gleichen Zeit die Möglichkeit des „Forum-Shopping“ eröffnet: und zwar sowohl für die Polizei (Ergreifungsort) wie auch den Straftäter (Stellungsort).

21. Einer der ganz wesentlichen und meist unterschätzten Probleme ist die Frage der **Sprachbarrieren**. Diese müssen schnellstens überwunden werden, und zwar sowohl schon bei der Erarbeitung der Konventionen<sup>5</sup> wie auch bei der Arbeit von Übersetzern und Dolmetschern im Einzelkriminalfall.

22 Die **Rolle des Individuums** in der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen muss klar definiert werden. In den verschiedenen Staaten wird man verschiedene Herangehensweisen an dieses Problem vorfinden. Man kann als generelle Erkenntnis festhalten, dass das Individuum in den meisten der existierenden Übereinkommen (Ausnahme z.B. ETS 112 – Transferübereinkommen) mehr oder weniger als **reines Objekt internationaler Zusammenarbeit** behandelt wird. Eine Person, die transferiert, überstellt oder ausgeliefert werden soll, kann nur beschränkte Hindernisse oder das Fehlen von Voraussetzungen geltend machen. In der Europäischen Menschenrechtskonvention nimmt nur Art. 5 Abs. 1 Buchst. f, nicht aber Art. 6 auf die Auslieferung ausdrücklich Bezug. Es gibt nirgendwo eine Vorschrift, weder genereller noch spezieller Natur, die feststellt, dass die Zusammenarbeit in Strafsachen ein **Teil eines einheitlichen transnational geführten Strafverfahrens gegen einen Menschen** ist. Die Betrachtungsweise, dass Auslieferungshaft beispielsweise nichts mit Art. 6 EMRK oder in Deutschland mit Art. 104 GG zu tun hat, ist nicht hinnehmbar. Generalisierend kann man sagen, dass alle Übereinkommen unter folgendem Gesichtswinkel gesehen werden sollten:

**Kein Verdächtiger, kein Opfer oder Dritter soll besser oder schlechter gestellt werden nur auf Grund der Tatsache, dass es sich nicht um ein ausschließlich nationales Verfahren handelt.** Auf der anderen Seite muss ebenso gewährleistet werden, dass die Strafverfolgungsorgane weder behindert noch aus ihrer Pflicht entlassen werden, ihre nationalen justiziellen und rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen, nur weil transnationale Aspekte eine Rolle spielen.

23. Bei weiterer Betrachtung der aktuellen Situation ist es zu bedauern, dass es **keine klare Regelungen über die polizeiliche Kooperation in Europa** bei grenzüberschreitenden Verfahren gibt und zwar unter strikter Beachtung der Gewaltenteilung und Subsidiarität – hier im Sinne einer der Justiz dienenden Funktion. Die Missachtung dieses Grundsatzes hat dazu geführt, dass z.B. in Deutschland Entscheidungen des Bundesgerichtshofes herbeigeführt wurden, die zur Aufhebung von Verurteilungen führten, weil ein Verwertungsverbot vorlag: Der (nicht-)ersuchte Staat (hier die Niederlande) hatte der Nutzung von Informationen widersprochen, die durch Polizeikanäle im Gegensatz zu Regeln des Völkerrechtes gewonnen worden waren<sup>6</sup>. Dies impliziert freilich keine Kritik an verbesserter polizeilicher Zusammenarbeit. Ebenso wenig sollen kontraproduktive nationale Auseinandersetzungen über die Kräfteverteilung im Ermittlungsverfahren auf europäische Ebene gehoben werden. Es geht allein darum, dass die rechtliche Grundlagen und das System der checks and balances, das die Grundlage einer jeden Demokratie bildet, einzuhalten sind.

24. **Europa muss auf die Globalisierung vorbereitet werden.** Die bisherigen Anmerkungen zur Kooperation in Strafsachen sind diejenigen von heute. Sie werden auch in Zukunft für Europa von Bedeutung sein. Aber schon heute erscheinen die Herausforderungen im Kampf gegen schwere internationale Verbrechen in einem globalen Kontext, der globale

---

<sup>5</sup> Man schaue sich nur die Probleme an, die sich aus den divergierenden Texten des Schengener Durchführungsübereinkommens in den Art. 54 und 41 aus Übersetzungsproblemen ergeben, wenn bestimmte Termini in französischer, deutscher und niederländischer Sprache verschieden verwendet wurden.

<sup>6</sup> so z.B. Bundesgerichtshof, BGHSt 34, 334, 345

Lösungen verlangt. Ein richtiger Weg wäre es beispielsweise, alle existierenden Konventionen für alle diejenigen Staaten der Welt zu öffnen, die sich den Menschenrechten in einer Weise verpflichtet haben, die der Verpflichtung auf die EuMRK entspricht. Dies könnte nebenbei auch dazu führen, dass europäische Gerechtigkeitsideale eine bessere Chance haben im Wettbewerb mit denjenigen der Vereinigten Staaten, wenn es z.B. darum geht, das verschiedene Verständnis des Strafrechts und seiner Sanktionen in den sich entwickelnden Demokratien im Sinne einer Europäischen Harmonisierung zu beeinflussen.

## Zwischenergebnis

### 25. Die gegenwärtige Situation ist kontraproduktiv sowohl für die Praktiker wie auch für die effektive Bekämpfung transnationaler Kriminalität.

Die Fortschritte, die durch neue Übereinkommen erzielt werden sollen, werden aufgehoben durch ihre große Zahl, ihre verschiedene Reichweite (sowohl territorial wie auch gegenständlich) und ihre Widersprüche und (mindestens teilweise) Nichtvereinbarkeiten.

Es gibt keine Harmonisierung zwischen den „Mutterkonventionen“ des Europarates und ihren „Kindern“ (Europäische Union, Schengen usw.).

Es gibt keine gemeinsame Dokumentation der anwendbaren Konventionen, keine aktuelle Aufstellung der Staaten, die Mitgliedsstaaten der einen oder anderen Übereinkunft sind (mit Ausnahme des insoweit vorbildlichen Europarates), mit all ihren aktuellen Vorbehalten und Erklärungen.

Es gibt keine Institution zur Lösung von Problemen bei der effektiven Anwendung von Konventionen sowohl in vernünftiger Zeit wie auch bindend.

Menschenrechte werden zu einem großen Teil vernachlässigt.

Es bedarf einer Grundsatzentscheidung, dass der **Europarat** (verantwortlich für den größten kontinentweiten Anwendungsbereich), der **Nukleus aller Konventionen** in strafrechtlichen Angelegenheiten in Europa sein und bleiben muss. Die Europäische Union sollte den Europarat in diesem Sinne unterstützen: Wenn es darum geht, Übereinkommen zu erarbeiten/überarbeiten, sollte – sich die EU darauf beschränken, Modelle einer weiter gehenden Kooperation bis hin zu einem Rechtsraum zu anzustreben.

Dabei sollte ein Europa der drei Geschwindigkeiten nicht ausgeschlossen werden. Einerseits Europarat, andererseits EU, sowie - schon mit Blick auf ihre Ausweitung - drittens für einen inneren Zirkel europäischer Staaten, der durch die Erfordernisse des Strafrechtes definiert wird, aber nicht notwendigerweise die Zugehörigkeit zu der Europäischen Union zur Voraussetzung hat (z.B. Schweiz, Norwegen etc.).

Es sollte eine Grundsatzvereinbarung zwischen diesen derzeit im Wettbewerb stehenden Organisationen bestehen, um zu gewährleisten, dass eine harmonisierte, aber nicht parallele und doppelte Arbeit bezüglich neuer Konventionen geschieht.

Darüber hinaus muss eine Dokumentation aller Konventionen selbst in eine Hand in Straßburg, bei den Mutterkonventionen, gelegt werden.

Eine Dokumentation des Rechtes des ersuchenden/ersuchten Staates, das von Tag zu Tag Änderungen unterliegt, und die nationale Interpretation des Rechtes durch die nationale Rechtsprechung ist eine Aufgabe eines Dokumentations- und Clearinghauses, das nur im Rahmen der EU errichtet werden kann, die damit der **Nukleus der europäischen Institutionen** ist.

## Vorschläge für Lösungen

### A) Vereinfachte Konventionen

26. Eine Lösung ist es, einen **systematischen und harmonisierten Ansatz zu wählen**. Dies heißt, dass alle Konventionen von der Staatengruppe ausgehen, die die größte Anzahl von Staaten und Gebieten in Europa umfasst: Dies ist in der Vergangenheit und heute zweifelsohne der Europarat, dessen Konventionen in den meisten Fällen (aber nicht in allen<sup>7</sup>) ausdrücklich als „Mutterkonventionen“<sup>8</sup> bezeichnet und behandelt werden. Dieser Ansatz, nämlich zuerst auf dem kleinsten gemeinsamen Vielfachen der 41 Staaten eine Lösung finden, ist in jedem Fall beizubehalten/wieder anzustreben. Dies bewirkt, dass in jedem Einzelfall der Praktiker gewiss sein kann, dass jedenfalls der Ausgangspunkt seiner Überlegungen, Konventionen betreffend, beim Europarat zu suchen ist. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, sondern erfordert geradezu, eine detailliertere und intensivere Zusammenarbeit (auch die Frage der Souveränität in Frage stellend) im Rahmen der Europäischen Union, z.B. etwa in den Benelux-Staaten oder den Nordischen Rat oder auf bilateraler Ebene. Es existiert lediglich eine Voraussetzung: Jede Vorschrift, die die Anwendung einer Europaratskonvention vereinfacht, sollte ausdrücklich den Artikel der Europaratskonvention zitieren, der betroffen ist.

Es ist ein Fehler andersherum vorzugehen, wenn man etwa versucht, die Rechtshilfe mit Priorität bei der EU zu erleichtern, durch parallele, wenn nicht in vielen Aspekten sogar unter Heranziehung bereits im Europarat geleistete Arbeit (Verhältnis EU-Rechtshilfeübereinkommen 2000 einerseits und 2. Zusatzprotokoll zum Rechtshilfeübereinkommen des Europarates 1959 andererseits). Man kann nie eine gemeinsame Basis dadurch finden, indem man von der Spalte her beginnt. Ganz im Gegenteil: Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Konvention in Kraft tritt, in einer wenn auch nur geringeren Zahl von Staaten, die dieses so wünschen (wie es im Europarat vorgesehen ist), erleichtert das Erarbeiten und die Zeichnungsprozedur und beschleunigt enorm das Inkrafttreten der Übereinkommen<sup>9</sup>. Zudem erscheint es politisch unkorrekt und kontraproduktiv für zukünftige Zusammenarbeit, wenn eine Gruppe von 15 Staaten den Inhalt eines Übereinkommens diktieren, welcher für 41 Staaten gelten soll. Auch sollte jeder Gruppenzwang innerhalb der 15 EU-Staaten in diesem Bereich strafrechtliche Kooperation vermieden werden. Dennoch bleibt immer noch die Möglichkeit, wenn eine Staatengruppe wie die EU dies so wünscht, darüber zu befinden, nur einheitlich zu zeichnen oder zu ratifizieren.

27. Es gibt wenigstens zwei Wege, um zu einer **Einheitskonvention** in Strafsachen in Zukunft zu kommen, wobei es stets als unverzichtbare Voraussetzung anzusehen ist, dass der Status bestehender Konventionen unberührt bleibt:

27a. Europaratskodifikation: ein „**Generalübereinkommen über die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten**“, das vorsieht einerseits

<sup>7</sup> vgl. die Konventionen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vollstreckung ausländischer Urteile vom 13. November 1991

<sup>8</sup> vgl. Art. 48, 59, 67 des Schengener Durchführungsübereinkommens vom 19. Juni 1990

<sup>9</sup> Man schaue sich nur die Zahl der Ratifikationen und die vorzeitige Anwendung der EU-Konventionen im Verhältnis zu den Konventionen des Europarates an.

einen allgemeinen Teil (allgemeine Hindernisse; allgemeine Voraussetzungen, Anwendung der Menschenrechte, Rolle des Individuums, Datenschutz, um nur einige Beispiele zu nennen), und einen

**einen besonderen Teil**, der den verschiedensten Instrumenten der Kooperation vorbehalten wird, wobei jeweils auf die Regeln des allgemeinen Teils Bezug genommen wird.

Dies würde zu einer Interimsituation führen, in der Staaten sowohl durch die Einzelkonventionen wie auch durch diese Einheitskonvention gebunden sind, aber es würde im Endergebnis zu einer anzustrebenden Einheitskonvention führen, die für die ganz überwiegende Mehrheit europäischer Staaten kontinentweit einheitlich gilt.

27b.Konvention über die Anwendung der Konventionen im Bereich des Strafrechts (**Rahmenkonvention**).

Diese weniger komplizierte, aber möglicherweise auch weniger hilfreiche Lösung könnte Punkte herausstellen, die für alle Konventionen der Gegenwart wie auch der Zukunft von Bedeutung sind:

- eltung der Menschenrechte
- olle des Individuums
- ichtlinien für die Interpretation
- nstitutionen für die Lösung von Konflikten bei der Interpretation und der Anwendung von Konventionen
- emeinsame Datenbank
- emeinsame Regeln über den Datenschutz
- rhältnis zu anderen Konventionen im Allgemeinen
- efinitionen, die für alle Konventionen angewendet werden können
- finition gemeinsamer Ziele europäischer Kooperation

## B) Vereinfachte Anwendung der Konventionen

### Dokumentations- und Clearinghaus (EUROJUST)

28. Zweifelsohne besteht ein dringender Bedarf für eine leicht zugängliche **zentrale tagesaktuelle Dokumentation geltenden Rechts**, die die Netzwerke aller Staaten umfasst und alle gegenwärtig geltenden Normen erfasst (seien sie transnational, supranational oder national bezüglich aller Vertragsparteien von Konventionen im Bereich des Strafrechtes und zwar einschließlich der wesentlichen einschlägigen nationalen Rechtsprechung und zwar sowohl, was das Strafrecht wie auch das Strafprozessrecht angeht). Dies ist das Minimum, was der Rechtspraktiker in Europa erwarten kann.

29. Zusätzlich besteht das Bedürfnis nach einem **Clearinghaus**, um Konflikte bei der gemeinsamen Interpretation und Anwendung von Konventionen zu lösen, im Allgemeinen und innerhalb vernünftiger Zeit. Eines der meistgehörtesten Klagelieder des Praktiker ist: Warum nimmt Rechtshilfe so viel Zeit in Anspruch? Monate, wenn nicht gar Jahre – wie dies gegenwärtig der Fall ist – sind nicht akzeptabel, wenn transnationale Kriminalität in Europa effektiv bekämpft werden soll.

30. Im Rahmen der Europäischen Union haben die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999 einen wesentlichen Schritt in diese Richtung (**EUROJUST**) genommen, wenn es dort unter Ziffer 46 heißt:

*„Zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität hat der Europäische Rat vereinbart, dass eine Stelle (EUROJUST) eingerichtet werden soll, der von den einzelnen Mitgliedsstaaten nach Maßgabe ihrer Rechtsordnung entsandte Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen zusammengeschlossen sind. EUROJUST soll die Aufgabe haben, eine sachgerechte Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften zu erleichtern und die strafrechtlichen Ermittlungen in Fällen mit OK-Bezug – insbesondere auf der Grundlage von Europol-Analysen – zu unterstützen sowie mit dem europäischen justitiellen Netz eng zusammenarbeiten, insbesondere um die Erledigung von Rechtshilfeersuchen zu vereinfachen. Der Europäische Rat ersucht den Rat, das notwendige Rechtsinstrument bis zum Jahre 2001 zu verabschieden.“*

31. Die Hauptaufgabe einer solchen Einrichtung ist es, dem europäischen Staatsanwalt oder Richter im Kampf gegen transnationale Kriminalität ein effektives Hilfsmittel an die Hand zu geben: Er kann seinen **Nationalen sjuristen** EUROJUST“ ohne jede Formalität oder Bürokratie anrufen, seine Probleme in seiner Sprache darlegen und dabei die Terminologie seines eigenen Rechtes benutzen. Sein nationaler Verbindungsjurist kann den Kollegen des anderen Staates in dessen nahe gelegen Raum aufsuchen und das Problem mit (ganz wichtig!) sprachlicher Unterstützung durch einen Jurist - Linguisten und einer Zentraldokumentation des relevanten Rechtes lösen und das so gefundene Ergebnis dem anfragenden Richter oder Staatsanwalt im Heimatstaat unverzüglich weiterleiten.. Dies würde dazu führen, dass derartige Anfragen in Stunden statt in Monaten oder Jahren gelöst werden können! Das Rechtshilferecht verlöre für den Praktiker seinen Schrecken.

32. Dieser Ansatz einer **zentralen (aber eben nicht vergemeinschafteten!) permanenten Einheit** erscheint effektiver als der Einsatz bilateraler Verbindungsjuristen, der bereits auf EU-Ebene vorgesehen und praktiziert wird. Es ist jedoch eindeutig weniger personalintensiv, mit einem Verbindungsjuristen zu arbeiten, statt mit 14 an verschiedenen Stellen. Zudem sind die meisten Fälle nicht nur bilateraler Natur. Darauf hinaus nimmt – etwa im Gegensatz zum losen europäischen justitiellen Netzwerk – eine derartige Einheit darauf Bedacht, dass der Schnelligkeit bei der Begehung von transnationalen Verbrechen mit einer eben so großen Schnelligkeit bei der justitiellen Reaktion begegnet werden kann. Um nur ein Beispiel zu nennen: Die überwachte Durchlieferung von Drogen, von ausgebeuteten Frauen und Kindern, wo sich die Handelsrouten jederzeit ändern können. Ändert sich aber eine derartige Handelsroute in einen bisher nicht vorgesehenen Staat, ergibt sich auch das Erfordernis, blitzartig die Entscheidungen herbeizuführen, die unter Justizvorbehalt stehen, wenn es z.B. um den Einsatz von Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen oder Verdeckter Ermittler in einem ausländischen Staat geht. An diesem **europäischen runden Tisch der Strafverfolgung** könnte jederzeit der Vertreter dieses weiteren involvierten Staates hinzugezogen werden; die erforderlichen Maßnahmen können unverzüglich getroffen werden. Dabei gibt es zwei Ansätze: Dem Verbindungsjuristen wird – was eindeutig den Vorzug verdient - das Recht zur Ausübung der Befugnis für sein Land allgemein (rückholbar) übertragen oder aber er führt dank seiner Organisationskenntnis seines Staates die erforderliche Entscheidung der zuständigen Stelle sofort herbei. Es erscheint mir sehr zweifelhaft, ob die bereits entwickelten Netzwerke formeller oder informeller Natur, sei es im Rahmen des Europarates, sei es im Rahmen der EU (hier insbesondere das europäische justitielle Netzwerk), bei dem die Mitarbeiter sich konstant ändern, für derartige Zwecke gleichermaßen effektiv eingesetzt werden könnten. Das EJN stellt eine gute vorbereitete Ebene für die angestrebte Stelle EUROJUST dar, die – einmal eingerichtet - die Kopfstelle

des EJN sein sollte, das auch in Zukunft als unabdingbare nationale Basis und Mittler bei der europäischen Verbrechensbekämpfung dienen muss.

33 Was den **Europarat** betrifft, muss so schnell wie möglich entschieden werden, in welchem **Verhältnis zu EUROJUST** der Europarat als solcher bzw. seine Mitgliedstaaten zu stehen haben. Es ist kein Zweifel, dass im Interesse aller europäischer Staaten ein Weg gefunden werden muss, der verhindert, dass ungewollt aber de facto ein neuer Schutzwall (diesmal um die EU herum) gezogen wird, auf dessen anderer Seite eine besondere Kooperation auf der Grundlage der „Minsker Konventionen“ bereits ebenso angelaufen ist (Konvention von 1993, Protokoll von 1997; Neuentwurf von 1999). Es erscheint undenkbar, gerade die Staaten in Zentral- und Mitteleuropa von der gesamteuropäischen Zusammenarbeit auszuschließen, aus denen, nicht zuletzt durch den ökonomischen Zusammenbruch und bestimmte Regierungsstrukturen, der Schwerpunkt der meisten schweren Straftaten importiert wird.

34. Der angemessenste Weg erscheint es, **alle Mitgliedsstaaten des Europarates von Anfang an in die Arbeit von EUROJUST** von der EU aus einzubinden. Sie können permanente Repräsentanten entsenden (unter Umständen zunächst nur mit abgestuften Befugnissen, um nicht diese notwendigerweise auf gewachsenem Vertrauen aufbauende Einrichtung von vornherein zu verwässern) wie auch Übersetzer bzw. Dolmetscher ihrer Muttersprache). Eine derartige Lösung würde eine erneute Duplikation auf dieser Ebene vermeiden. Es ist auch wichtig, schon jetzt zu bedenken, wo EUROJUST seinen Sitz nehmen soll

- in **Straßburg**, als Herz der europäischen Justiz, der Heimstadt der EMRK und dem Sitz des Zentralrechners des Schengener Informationssystems
- in **Den Haag**, also in unmittelbarer Verbindung zu Europol
- in **Luxemburg**, nahe dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
- in **Potsdam**, um nur ein Beispiel zu nennen, als einem Ort, der am nächsten dem Ursprung der größten Zahl transnationaler Verbrechen in Europa liegt. Dies könnte gleichzeitig wegen seiner besonderen geographischen Lage den Bau einer Brücke für die strafrechtliche Zusammenarbeit in Europa nicht nur symbolisieren.

## **Europäischer Gerichtshof**

35. Wie zuvor bereits erwähnt, verbleiben **Probleme, die nicht durch EUROJUST auf konsensualer Ebene gelöst werden können**. Auf der anderen Seite besteht ein unabweisbarer Bedarf, für bindende Entscheidung bei der Anwendung, einheitlichen Interpretation und effektiven Durchsetzung von Übereinkommen im Bereich des Strafrechtes.

36. Mindestens **drei Lösungen** sind möglich:

36a. Der Mindeststandard, der schon heute besteht, ist das Recht des Individuums, **den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte** in Straßburg anzurufen.

Zusätzlich könnte Straßburg beliehen werden, bestimmte Probleme zu lösen, die aus der Anwendung von Europaratskonventionen entstehen: entweder nur unter dem Gesichtspunkt der Europäischen Menschenrechtskonvention oder auch generell.

36b. Eine zweite Lösung wäre es, den **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften** als beliehenes Gericht zu beauftragen, insbesondere Ungereimtheiten bei der Interpretation zu vermeiden.

36c. Ein dritter Weg wäre es, speziell für derartige Zwecke eine „**European pre – trial chamber**“ einzurichten, wie sie im Rahmen des Corpus Juris Projektes angedacht worden ist<sup>10</sup>.

37. Alle Lösungen, die bisher erwähnt wurden, haben einen großen Nachteil: **Nach der bisherigen Konzeption könnte kein europäisches Gericht sowohl die Interessen des Individuums wie auch nationale und europäische Interessen** im oben beschriebenen Sinne berücksichtigen. Daraus folgt: Ein Ansatz der früher als Wunschdenken beschrieben worden war, muss doch ernsthaft in Erwägung gezogen werden und wenn auch nur auf längere Sicht. Die Errichtung eines Europäischen Strafgerichtshofes und zwar nicht nur, um Fälle zu behandeln, die sich wegen Verletzung europäischer Interessen gegen individuelle Verdächtige richten (Terrorismus, Regierungskriminalität, Verletzung sonstiger europäischer Interessen, seien sie finanzieller Art oder zum Schutz der Umwelt, um nur einige Beispiele zu nennen), sondern auch europäische Konventionen im Bereich der Zusammenarbeit in Strafsachen effektiv anzuwenden.

## Schlussfolgerungen für die EU

38. **Die existierenden Instrumente sind nicht ausreichend, um die Bedrohung des öffentlichen Friedens in Europa durch transnationales Verbrechen zu begegnen.**

39. **Die hybride Position der Rechtshilfe** (Titel VI des Vertrages über die Europäische Union) zwischen einem internationalen Vertrag und EU-Recht **muss neu überdacht werden** in dem Sinne, dass die Zusammenarbeit für solche Staaten vergemeinschaftet werden kann, die dieses wünschen (das Prinzip des „opting in“ in ein System europäischer Strafverfolgung, nicht jedoch einer gemeinsamen Strafprozessordnung). Aus strafrechtlicher Sicht ist die einzige logische Konsequenz des Abbaues der Grenzkontrollen der Abbau von Verfolgungshindernissen. Genauer gesagt: wir benötigen keine Rechtshilfekonvention mehr in einem noch zu definierenden inneren Zirkel Europas, das auf wechselseitigem Vertrauen aufbaut, so wie wir es in der Währungsunion kennen, allein mit Konvergenzkriterien, die aus dem Strafrecht abgeleitet werden. Dieser innere Zirkel muss nicht mit dem Schengen-Raum identisch sein, noch auf die EU beschränkt sein. Damit kämen wir zu einem europäischen Rechtsraum, in dem jeder Staat verpflichtet ist, die strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen eines anderen Staates im Sinne einer Arbeitsteilung zu unterstützen, wobei das nationale Prozessrecht angewendet wird, so als ginge es um eigene strafrechtliche Verfolgungsmaßnahmen.

Kein Zweifel jedoch, dass einem derartigen Rechtsraum Grenzen gesetzt sind, wenn es etwa um die beiderseitige Strafbarkeit geht. Der politisch neu ins Gespräch gebrachte Gedanke eines europäischen Haftbefehles klingt chic, ist aber nicht machbar. So wird z.B. ein Staat Nordeuropas, der gerade die Strafbarkeit der Abtreibung abgeschafft hat, niemals dazu gezwungen werden können, im Rahmen der Rechtshilfe, hier in Gestalt eines Auslieferungsersuchens, für einen südeuropäischen Staat X wegen eben dieses gerade

<sup>10</sup> vgl. v. d. Wyngaert, Agon, August 1999

entkriminalisierten Verhaltens einen Freiheitsentzug auch nur zum Zwecke der Auslieferung vorzunehmen. **Objektive Grenze** muss hier auf jeden Fall der **nationale ordre public** sein; daraus ergibt sich auch, dass auf ein Rechtshilfeverfahren jedenfalls als Notbremse nicht verzichtet werden kann.

In einem derartigen europäischen Rechtsraum könnte schon jetzt der **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften** über die bisher anvertrauten Aufgaben hinaus tätig werden, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass er einen **spezialisierten strafrechtlichen Spruchkörper** vorhält, der in der Lage ist, mit dem besonderen strafrechtlichen Beschleunigungsgebot unter – Beachtung von Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention - zu Entscheidungen zu kommen (was schon jetzt für das Vorabentscheidungsverfahren dringend notwendig ist).

## **Welche konkreten Maßnahmen sind zu ergreifen ?**

### **40. Drei neue Ansätze sind insbesondere notwendig:**

**40.a Die EU sollte den Europarat ersuchen, eine Europäische Einheitskonvention über die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten kontinentweit zu erarbeiten.**

**40b. EUROJUST** so schnell wie möglich als permanente Einrichtung einzurichten, und zwar von Repräsentanten mindestens der Mitgliedsstaaten der EU, vorzugsweise aller Europaratmitgliedsstaaten, möglicherweise als Mittellösung (einschließlich die Schweiz, Liechtenstein, Norwegen, Island, Grönland, die Färöer-Inseln und die Beitrittskandidaten der EU – jedenfalls solche, die in der ersten Reihe stehen).

**40c.** Die tatsächliche Umsetzung der Verpflichtung aus den Konventionen und die Lösung entstehender Anwendungskonflikte ist – soweit im Rahmen von EUROJUST konsensual nicht zu klären - als ultima ratio einem **europäischen Gericht** zuzuweisen.

**41.** Wir benötigen intensivere und formalisierte **Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Europäischen Union** mit dem Ziel, nach und nach eine koordinierte und harmonisierte Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten für ganz Europa zu erreichen. Das parallele Erarbeiten von Konventionen, die denselben Bereich abdecken, ist nicht erforderlich; im Gegenteil: diese Arbeit ist kontraproduktiv und hat nichts mit den praktischen Notwendigkeiten des Rechtsanwenders zu tun<sup>11</sup>.

**42.** Was wir brauchen ist so etwas wie **EIN NEUER ANFANG**, was die Rechtshilfekonventionen in Strafsachen in Europa angeht, wobei alle Bemühungen zunächst einmal auf kontinentweiter Ebene beginnen müssen. In einer zweiten Stufe muss die Möglichkeit der engeren Zusammenarbeit vorgehalten werden zwischen den Staaten, in denen sich ein hohes Maß von wechselseitigem Vertrauen bereits entwickelt hat. **Gemeinsamer Nukleus der Konventionen** sollte allerdings der **Europarat** sein, nicht zuletzt wegen der

---

<sup>11</sup> negativster Beispiel: die Ausarbeitung von Parallelentwürfen einer EU-Konvention über die Rechtshilfe in Strafsachen auf der einen Seite und den vorläufigen Entwurf eines Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Rechtshilfeübereinkommen, wobei letzteres, hätte man dort den Vorrang gelassen, längst in Kraft getreten wäre und damit den Bedürfnissen der Praxis, insbesondere was Dinge wie Videokonferenz und Anwendung des Rechtes des ersuchenden Staates bei Vornahmehandlungen entspräche.

gemeinsamen Verpflichtung auf die Menschenrechte. Hierbei sollte der Europarat in größerem Umfang durch die EU unterstützt werden. Ein formelles Kooperationsübereinkommen zwischen der EU und dem Europarat sollte die Rechtsgrundlage hierfür bieten.

43. Angesichts der Vielzahl von Verträgen und Protokollen, die auf den verschiedensten Stufen in den verschiedensten Räumen mit den verschiedensten Vorbehalten und Erklärungen anzuwenden sind, ist eine Institutionalisierung bei der Anwendung der Konventionen anzustreben. Eine derartige **Institutionalisierung kann nur von der Europäischen Union als Nukleus ausgehen**, die mit dem Beschluss ein Documentation and Clearing House („EUROJUST“) zu errichten, bereits auf dem richtigen Wege ist. Diese Einrichtung wird von Europol und Olaf getrennt, aber diese begleitend und in gewisser Weise auch kontrollierend, existieren. Der oft beklagte Zeitablauf bei der Beantwortung von Rechtshilfeersuchen kann und wird durch die permanente Zusammenarbeit von Kollegen aus allen Mitgliedsstaaten in einem solchen Verbindungsbüro leicht geholfen werden können. Zugleich kann die Ausübung von Befugnissen, die bisher bei Eingriffen der Justiz im Allgemeinen anvertraut sind, diesen Verbindungsjuristen übertragen werden, um zu den bereits beschriebenen flexiblen schnellen Reaktionen auf flexible schnelle Straftäter kommen zu können.

44. Ein wesentlicher Aspekt ist schließlich, dass ein derartiges europäisches justrielles Verbindungshaus der Ausgangspunkt für die **Gewaltenteilung** auch auf europäischer Ebene sein wird, ohne Staaten zu verpflichten, Souveränität an einer Stelle aufzugeben, wo sie (noch) unfähig oder unwillig sind.

45. Der angemessene Mechanismus für die Errichtung von EUROJUST wird ein **Übereinkommen auf der Basis von Art. 34 Abs. 2 Buchst. d) EU-Vertrag** sein, schon um zu gewährleisten, dass sich EUROJUST und Europol auch rechtlich auf Augenhöhe begegnen. Allein im Hinblick auf die knappe Zeitvorgabe von Tampere (Ende 2001) mag es angehen, vorübergehend mit einem Rahmenbeschluss gemäß Art. 34 Abs. 2 Buchst. b) oder einem Beschluss gemäß Buchst. c) zu arbeiten. Keinesfalls darf jedoch durch einen derartigen Zwischenschritt ein Übereinkommen als Ziel aus den Augen verloren werden.

46. Die Ausweitung der Kompetenzen und die Spezialisierung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften verlangt eine **Erweiterung von Art. 35 des EU-Vertrages** (Gerichtsstandsbestimmung; Verpflichtung von Mitgliedsstaaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen). Es muss Völkerrechtler überlassen bleiben zu entscheiden, ob der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften auf Grund seiner Organisationsgewalt selbst einen eigenen strafrechtlichen Spruchkörper vorhalten kann, oder ob auch insoweit eine Änderung des Vertrages über die Europäische Union erforderlich ist.

## Abschließende Bemerkungen

Wir müssen neue Wege beschreiten: Mag die Politik den Begriff der „**Souveränität**“ in dem hier angesprochenen Bereich neu definieren, um nicht – unbeabsichtigt – letztendlich allein transnational agierenden Kriminellen zu dienen.

Gewähren wir zunächst einmal dem „Herzen Europas“, was wir den sich neu entwickelten Demokratien Europas abverlangen, nämlich der Justiz in Europa eine stärkere, selbstbewusstere, vor allem aber unabhängige Rolle zuzuweisen, um schließlich Montesquieu mit seiner **Idee der Gewaltenteilung** zu zitieren:

*„Alles wäre verloren, wenn ein und derselbe Mann beziehungsweise die gleiche Körperschaft folgende drei Machtvollkommenheiten ausübe: Gesetze zu erlassen, öffentliche Beschlüsse in die Tat umzusetzen, Verbrechen und private Streitfälle abzuurteilen.“<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brède et de Montesquieu, Vom Geiste der Gesetze, 11. Buch, 6. Kapitel, Übersetzung von Weigand, Stuttgart 1994, S. 217

## DAS WASCHEN VON GELDERN AUS KRIMINELLEN AKTIVITÄTEN

***René WACK,  
Sonderbeauftragter,  
Generaldirektion  
CREDIT LYONNAIS.***

Während der letzten Jahrzehnte hat die kriminelle Welt eine parallele Entwicklung zu denjenigen der wirtschaftlichen Welt durchgemacht, gekennzeichnet durch ein doppeltes Phänomen der Konzentration und der Internationalisierung.

Die organisierte Kriminalität führt zur Bildung wahrer krimineller Unternehmen, deren einziges Ziel der Profit ist, während Gewalt und Macht nur als Mittel zur Erreichung dieses Ziels dienen. Die kriminellen Unternehmen sind in genau der gleichen Weise wie diejenigen der Wirtschafts- und Handelswelt strukturiert. Sie verfügen über Produktions- und Vertriebsabteilungen, Kommunikationssektoren, sowie Finanzdirektionen und Personalverwaltungen.

Die ausgefeiltesten Formen dieser kriminellen Unternehmen sind Kartellen und Holdinggesellschaften vergleichbar. So kontrollieren die kolumbianischen Drogenkartelle alle Etappen ein und desselben Produktes von der Erzeugung über die Verarbeitung bis zum Vertrieb, was ihnen gestattet, die aus jedem Wirtschaftsvorgang resultierenden Gewinne einzubringen.

Strukturen nach Art der Holdinggesellschaften kennzeichnen die italienischen und nordamerikanischen Mafiaorganisationen, die chinesischen Triaden oder die japanischen Yakuza aufgrund ihrer vielfältigen kriminellen Aktivitäten (Drogenvertrieb, Gelderpressung, Prostitution, unerlaubte Spiele, Schmuggel usw...). Miteinander verbunden sind diese Aktivitäten einzig und allein durch ein finanzielles Band der Investitionen und der Einverleibung der Gewinne. Diese Organisationsform, deren Schwerpunkt nicht auf einem einzigen Produkt liegt, ist sehr flexibel und gestattet somit, alle sich bietenden kriminellen Gelegenheiten zu ergreifen. Das bezeichnendste Beispiel hierfür war ihre Anpassungsfähigkeit gegenüber der Europäischen Union durch ihre raschen Interventionen zur Erlangung ungerechtfertigter Subventionen und durch die Organisation von Kreisläufen des Mehrwertsteuerbetrugs mit Hilfe fiktiver Export- oder Importketten.

Diese Situation hat in erster Linie eine Konzentration immer größerer Kapitalsummen in den Händen der organisierten Kriminalität zur Folge, wobei diese Summen mitunter die Haushalte gewisser Staaten weit übersteigen. Die letzten von den Vereinten Nationen genannten Beträge weisen auf einen Jahresumsatz von 1.000 Milliarden Dollar. Ein großer Teil davon wird in die legale Ökonomie zurückgeführt.

Diese Notwendigkeit der Rückführung ('Recycling') ist es, die das Phänomen der Geldwäsche hervorgebracht hat, deren Bedeutung im Kampf gegen die organisierte Kriminalität erst mit dem Anwachsen der betreffenden Summen in Erscheinung trat.

Für die kriminellen Organisationen ist die Geldwäsche eine lebenswichtige Notwendigkeit. Zunächst müssen sie das Papier- und Hartgeld (Zechengeld) aus ihren sträflichen Tätigkeiten in Buchgeld umwandeln, das weniger geeignet ist, die Aufmerksamkeiten der Behörden auf sich zu ziehen. Sie müssen jedoch auch in den Augen Dritter ihre Einkommensquellen rechtfertigen können und hierzu alle Finanz- oder Handelsvorgänge benutzen, die den in ihrem Besitz befindlichen Geldmitteln einen Anschein von Ehrbarkeit geben.

Diese Anhäufung von in die Wirtschaftskreisläufe eingeschleusten Geldern kriminellen Ursprungs birgt Risiken sowohl für die Staaten als auch für den Einzelnen. Die Gefährlichkeit dieser Geldbestände röhrt daher, daß sie es ermöglichen, die wirtschaftlichen Spielregeln zu fälschen, indem sie unerwünschte Kontrollnahmen gestatten, Dumping-Möglichkeiten bieten und die Schaffung künstlicher spekulativer „Blasen“ mit dem Ziel gestatten, zu fiktiven Mehrwerten zu verhelfen, um die Einkommensquellen zu legitimieren. Dieser wirtschaftliche Wundbrand bringt auch auf politischer Ebene Risiken durch Korruption von Individuen oder Parteifinanzierung mit sich.

Auch auf der Ebene der Individuen begegnet man dieser Gefährlichkeit. Die Leichtigkeit, mit der sich durch kriminelle Aktivitäten Gewinne erzielen lassen, kann ansteckend wirken und junge Menschen von einer mühsameren und geringer entlohten Arbeit abringen. Frappierend ist in diesem Zusammenhang das Beispiel in einigen der Randgebiete unserer großen Städte. Dieser Verlust ethischer Werte und Bezugspunkte kann Konsequenzen für die demokratischen Systeme allgemein haben. Es steht zu befürchten, daß man in gewissen Regionen der Welt die Schaffung von Gebieten, ja sogar von Staaten mafiaartigen Charakters und in den demokratischen Ländern die Entstehung rechtsfreier Zonen erleben wird, die einzig durch die Kräfte- und Profitverhältnisse regiert werden.

## I- TYPOLOGIEN.

Zur klaren Abgrenzung des betreffenden gemeinschaftlichen Kompetenzbereichs bedarf es einer kurzen Bestandsaufnahme der vielfältigen Aspekte der Finanzkriminalität.

Es lassen sich drei Aspekte unterscheiden:

- die Delinquenz der Geschäftswelt oder Weiße-Kragen-Kriminalität. Diese betrifft Verstöße gegen das Gesellschaftsrecht, das Steuerrecht, das Börsenrecht oder das Bankrottrecht;
- die organisierte Finanzkriminalität. Im Gegensatz zur vorgenannten ist sie das Werk professioneller Delinquenten und umfaßt die Bereiche vorsätzliche Täuschung, Betrug und Fälschung;
- der finanzielle Aspekt des organisierten Verbrechens unter den Erscheinungsformen der Geldwäsche, mafiaartiger Investitionen und „unterirdischer“ Ökonomien.

Diese letzte Kategorie ist es, die den höchsten Gefährlichkeitsgrad aufweist und der besonderen Aufmerksamkeit der einzelnen Länder sowie der Europäischen Union bedarf. Hier ist auch die Bereitwilligkeit der Zivilgesellschaft zur Beteiligung am Kampf gegen das kriminelle Phänomen am stärksten.

Zu berücksichtigen gilt, daß ein Unterschied besteht zwischen den Steuerdelikten, die aus statthaften Wirtschaftstätigkeiten stammende Mittel betreffen, und dem Waschen von Geld aus kriminellen Aktivitäten. Die Verwirrung, welche mitunter die Analyse der Geldwäschevorgänge begleitet, kann in eine Sackgasse führen, wenn man nicht deutlich zwischen den der Geldwäsche vorausgehenden jeweiligen primären Straftaten unterscheidet.

Es muß unbedingt unterschieden werden zwischen „weißem“, „grauem“ und „schwarzem“ Geld.

<b>WEISS</b>	<b>GRAU</b>	<b>SCHWARZ</b>
Entstammt einer statthaften und erklärten Wirtschaftstätigkeit.	Entstammt einer statthaften und nicht erklärten Wirtschaftstätigkeit.	Entstammt einer unstatthaften und nicht erklärten Wirtschaftstätigkeit.

Diese grundlegende Unterscheidung läßt sich nicht immer eindeutig treffen, wenn die Einschätzung von weißem oder schwarzem Geld mit der legitimen oder nicht legitimen Qualität des Empfängers verbunden ist. Hier liegt im übrigen die ganze Problematik des Phänomens der Korruption.

Eine wirksame Rechtshilfe und polizeiliche Unterstützung ohne Hintergedanken setzt eine klare und präzise Abgrenzung des deliktspezifischen Bereichs der Geldwäsche voraus.

Die Einführung des Euro in Form von Papier- und Hartgeld wird die Sache nicht erleichtern. Bislang ermöglichte die Art der Währung (Franc, Gulden, Lire, Deutsche Mark), die Herkunft der Geldmittel und damit den Ort der kriminellen Aktivitäten wenn nicht zu kennen, so doch zu vermuten. Ab 1. Januar 2002 wird ein solches Erkennen nicht mehr möglich sein.

Kann man derzeit im Falle der Hinterlegung eines größeren Betrags in Lire, Gulden oder Pesetas um die Hilfe und Mitarbeit des Herkunftslandes der Geldscheine ersuchen, so wird dies nicht mehr der Fall sein, sobald alle Länder der Union über eine gemeinsame Währung verfügen und sich diese sogar de facto auf andere Regionen oder Gebiete wie beispielsweise gewisse Länder Mitteleuropas oder Westafrikas ausdehnen wird.

## **II- DIE PROBLEMATIK DES KAMPFES GEGEN DIE GELDWÄSCHE.**

Bei der Geldwäsche handelt es sich um ein ganz besonderes Vergehen. Der okkulte Charakter der Wäsche macht die Erscheinung nicht quantifizierbar (Häufigkeit und betroffene Summen) und schwer erfassbar. Seiner Natur gemäß fordert ein solches Vergehen keine direkten Opfer und richtet keinen offensichtlichen Schaden an.

Deshalb ging eine Ermittlung in Sachen Geldwäsche auch nie von irgendeiner Strafanzeige aus. Die einzigen den Behörden zur Verfügung stehenden Mittel sind entweder, um Unterstützung Dritter zu bitten, die den Transit von Geldmitteln verfolgen können oder sich an kommerziellen oder finanziellen Vorgängen beteiligen, welche mit Geldwäscheoperationen in Zusammenhang stehen könnten, oder aber die Ermittlungsdienste zu benutzen, um direkt in die von den kriminellen Organisationen eingerichteten Geldwäscherkreisläufe einzudringen.

Der Anstoß zum Rückgriff auf die Bankwelt kam von der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche“ (Financial Action Task Force – FATF), die beim Gipfel der Arche im Juli 1989 von den Mitgliedsländern der G-7 initiiert und rasch auf die OECD-Mitgliedstaaten ausgedehnt wurde. Seit 1990 hat diese Expertengruppe 40 Empfehlungen verfaßt, welche die Grundlagen des Kampfes gegen die Geldwäsche bilden.

Dieses System der Anzeigepflicht hat in zahlreichen Ländern zur Einrichtung neuer Ad-hoc-Dienste geführt, die damit beauftragt sind, durch Finanzinstitute erstattete Verdachtsanzeigen zu bearbeiten.

Trotz der europäischen Richtlinie von 1991 mit dem Ziel, die neuen, für die Finanzwelt geltenden Regeln zu harmonisieren und durchzusetzen, weichen die Vorgehensweisen in den einzelnen EU-Staaten stark voneinander ab.

Bezüglich Inhalt und Reichweite der den Bankinstituten zufallenden Verpflichtungen besteht relative Übereinstimmung: die Pflichten beschränken sich – mit einigen Varianten – auf die dem Drogenhandel und der organisierten Kriminalität entstammenden Summen.

Hinsichtlich der Einrichtung eines dedizierten Dienstes mit der Aufgabe, die Informationen zu empfangen und zu verarbeiten, sah man sich mit einer großen Vielfalt unterschiedlicher Lösungen konfrontiert.

- In Frankreich:

wurden ein dem Finanzministerium angegliederter zentraler Verwaltungsdienst (TRACFIN) und ein dem Innenministerium angegliedertes zentrales Amt für Ermittlungen eingerichtet, wobei beide Dienste unabhängig sind und parallel zueinander funktionieren; die durch TRACFIN bearbeiteten Dossiers werden dem territorial zuständigen Staatsanwalt übermittelt.

- In Deutschland:

gestattet die neue Gesetzgebung den Finanzinstituten, die Verdachtsanzeigen jedem Polizei- oder Zollbeamten zu übermitteln, wobei die Zentralisierung der Informationen nur auf der Ebene der Länder erfolgt.

- Im Vereinigten Königreich:

ist die Zelle, bei der die Verdachtsanzeigen eingehen, dem National Crime Intelligence Service angegliedert, der Polizei- und Zollbeamte umfaßt und die Informationen wieder den geographisch oder ratione materiae betroffenen operativen Diensten übermittelt.

- In Luxemburg:

werden die Verdachtsanzeigen direkt bei den spezialisierten Justizbeamten der Staatsanwaltschaft aufgegeben.

Diese wenigen Beispiele veranschaulichen die Vielfalt der gewählten Lösungen. Diese zu große Vielfältigkeit setzt nicht allein einer wirksamen Zusammenarbeit Grenzen, sondern behindert auch eine richtige Einschätzung des Phänomens der Geldwäsche, seine Quantifizierung und die Festlegung der zur Bekämpfung dieses Vergehens einzusetzenden Mittel.

Da die Anzeigen je nach Umkreisen und Diensten unterschiedlich ausfallen – sie reichen von etwa zehn (Luxemburg) bis zu zigtausenden (Vereinigtes Königreich) – wird dadurch die Analyse stark zufallsbedingt.

### **III- DIE DERZEITIGEN SCHWIERIGKEITEN.**

**1-** Die Bankwelt sieht sich zwei Arten von Schwierigkeiten gegenüber: den Verletzungen des Bankgeheimnisses und der mangelnden Sachkenntnis.

Die Finanzwelt stimmte der Notwendigkeit der Kooperation beim internationalen Kampf gegen Drogenhandel und organisierte Kriminalität voll und ganz zu: sie verstand völlig die Notwendigkeit, von den Regeln des Bankgeheimnisses abzuweichen, indem sie gewissermaßen zu einem „institutionellen Informanten“ wurde.

Die derzeitige Entwicklung mittels Entwürfen zur neuen Richtlinie und Vorschlägen gewisser Mitgliedstaaten mit der Tendenz, die Zahl der einer Anzeigepflicht unterworfenen Personen oder Einrichtungen und die Zahl der Anzeigen selbst bedeutend zu erhöhen, führt zu einem Unverständnis der Tatsache, daß sich die Bemühungen einzig und allein auf die Zivilgesellschaft richten, gegenüber einer gewissen Passivität seitens der Ermittlungsdienste in den Staaten. Der Grundsatz „stets mehr“ – doch für welches Ergebnis? – birgt die Gefahr, in eine Sackgasse und zu einer Demobilisierung der Finanzwelt zu führen.

Die zweite Quelle der Schwierigkeiten für die Bankinstitute entspringt der Tatsache, daß diese keine Fachleute der Welt des Verbrechens sind. Der Bankwelt sind die Funktionsweisen der organisierten Kriminalität nicht bekannt; sie ignoriert die technischen und geographischen Entwicklungen der Geldwäsche. Zudem stößt sie auf die Tatsache, daß seit der Einrichtung der Verhütungs- und Erkennungssysteme in den Ländern der Europäischen Union die zweifelhaften Geldströme in mildere Gefilde (Offshore-Plätze, Bankparadiese, Steuerparadiese) oder in Länder abgewandert sind, deren Wirtschaft hauptsächlich mit Papiergegeld funktioniert und in denen sich niemand darum kümmert, ein praktisch unmögliches Sortieren von statthaftem und unstatthaftem Papiergegeld vorzunehmen.

Das typische Beispiel eines Landes, in dem alles geschickt gemischt wird (Geld aus Verbrechen, legales Geld, aus der Wirtschaft abgezweigtes Geld usw...) bietet Rußland. Dadurch werden sowohl das Aufspüren wie die Strafverfolgung sehr zufallsbedingt. Es ist nicht möglich, die Herkunft der betreffenden Geldmittel zu bestimmen. Stammen sie aus einer Straftat oder nicht? Ein Beispiel für diese Schwierigkeit ist die enorme, von der Firma BENEIX „gewaschene“ und durch die Konten der Bank of New York transitierte Geldmenge.

Der zunehmend internationale Charakter des Austauschs von Geldströmen macht die Sache nicht leichter. Als Beispiel sei genannt, daß die allein von der City Bank in den Vereinigten Staaten in zwei Tagen behandelten Geldströme nahezu 1.000 Milliarden Dollar erreichen, was dem gesamten Jahresumsatz der organisierten Kriminalität entspricht.

**2-** Auch die mit der Bekämpfung der Geldwäsche beauftragten Dienste begegnen zwei Arten von Schwierigkeiten.

Da sind zunächst die Schwierigkeiten organisatorischer Art. In jedem Staat erleichtern die Organisation und die Besonderheiten weder die Verarbeitung der Informationen, noch die inner- sowie zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Überdies begünstigen diese Disparitäten beispielsweise keineswegs, daß die Auskünfte nach oben, beispielsweise bis auf die Ebene von Europol gelangen, das von den Austauschsystemen der aus Geldwäscheverdachtsanzeigen stammenden Informationen völlig abgekoppelt ist.

Die Hauptlücke des globalen Systems liegt darin, daß die Strafermittlungsdienste zum Rückzug angeregt werden. Dieser Rückzug, der darin besteht, das – zwangsläufig nicht gezielte – Erkennen der Geldwäsche allein dem Bankbereich zu übertragen, führt zu einem Mangel an Initiative und erhellender Auskunft.

Die Finanzwelt, die sich naturgemäß von der kriminellen Welt unterscheidet, kann nicht ganz allein die für eine effiziente Bekämpfung der Geldwäsche unerlässlichen Elemente liefern.

Nur eine Inanspruchnahme der traditionellen (Überwachung, Abhören, Beschattung) oder neuerer Ermittlungstechniken (Infiltrationen, Beschallung, kooperationsbereite Straffällige) kann die für eine gute Aufspürung und Strafverfolgung notwendigen Auskünfte liefern.

Gegenwärtig sind die Behörden jedes Staates bereit, menschliche, materielle und finanzielle Mittel zu investieren, vorausgesetzt, ihr Territorium ist von dem Endaspekt der Operation betroffen. Mithin ist jeder bereit, eine Information zu vergüten, wenn der Ort der Ankunft oder des Ausladens der Drogen auf seinem Staatsgebiet liegt. Gleches gilt hinsichtlich der Geldwäsche. Dieser beschränkte territoriale Ansatz wird durch das internationale Verhalten der organisierten Kriminalität überholt, die diese einschränkenden Konzeptionen zu ihrem großen Vorteil nutzt.

Tatsächlich besteht keine direkte Verbindung mehr zwischen den Eintrittsstellen der Drogen in ein Land der Union und den Orten des Vertriebs und des Konsums. In gleicher Weise haben sich die „kriminellen Unternehmen“ angewöhnt, die unstatthaften Aktivitäten entstammenden Gelder in Drittländern zu waschen, bei denen es sich um andere Länder handelt als diejenigen, in denen die Primärdelikte begangen werden. So hat eine auf von den kolumbianischen Kartellen benutzte Geldwäscherkreisläufe abzielende Ermittlung die Feststellung gestattet, daß die in Paris gewaschenen Summen aus dem Kokainhandel der Vororte Londons, Barcelonas und Mailands stammten.

#### **IV- DENKBARE LÖSUNGEN.**

Vor allem gilt es, eine Flucht nach vorn zu vermeiden, die zu einer Aufhäufung nationaler oder gemeinschaftlicher Reformen und zu einer sich potenzierenden Zunahme von Verdachtsanzeigen und anzeigen Personen führen würde, ohne die Grundlagen des vorhandenen Systems neu zu überdenken.

Die Feststellung, daß der gegenwärtige Kampf gegen die Geldwäsche nicht besonders wirksam ist, darf nicht dazu führen, der Finanzwelt oder der Zivilgesellschaft allgemein die alleinige Verantwortung dafür zuzuweisen. Der letzte Bericht der FATF ist in dieser Hinsicht bezeichnend: bei der in den OECD-Ländern enthüllten wichtigsten Geldwäsche-Affaire ging es lediglich um einen Kapitalstrom von 100.000 Dollar. Wenn das Ergebnis enttäuschend ist,

so sind es die Schlußfolgerungen ebenfalls: die Verantwortung des Mißerfolgs kommt den nicht regulierten Ländern und Gebieten zu.

Diese kurzsichtige Lösung des „stets mehr“ wird in keiner Weise die Aufgabe der Dienststellen erleichtern, bei denen die Verdachtsanzeigen eingehen. Sie werden eine wesentliche Zunahme der Informationen meistern müssen, jedoch ohne jegliche Verbesserung der Qualität der Anzeigen. Die Anzahl auf Kosten der Qualität zu privilegieren kann keine Lösung des Problems des Waschens von Geldmitteln aus kriminellen Aktivitäten darstellen. Will man nicht jegliche Glaubwürdigkeit und Effizienz verlieren, muß man klare Grenzen ziehen zwischen dem, was kriminell und was nicht kriminell ist (Steuerbereich). Mit dem Gedanken zu spielen, in die nächste Richtlinie ohne weitere Präzisionen Delikte einzubeziehen, die den finanziellen Interessen der Gemeinschaft schaden, öffnet allen Interpretationsmöglichkeiten seitens der Mitgliedstaaten – von maximalistischen bis zu minimalistischen – Tür und Tor.

Dies wird nicht zu einer Verbesserung der Qualität und der Effizienz der Rechtshilfe führen, sondern letztere ganz im Gegenteil mit erklärenden Fragen bezüglich des Anwendungsfelds hemmen, wenn nicht gar blockieren, wobei jeder die ersuchende Partei steuerlicher Hintergedanken verdächtigen kann.

Die Lösung einer gesteigerten Effizienz läßt sich weder auf dem Weg über die Erhöhung der Zahl der Verdachtsanzeigen, noch durch eine Ausweitung des Gebiets der betroffenen Vergehen erreichen, sondern vielmehr durch eine Optimierung der Verarbeitung der Auskünfte und eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Diensten, und zwar auf der jedem einzelnen Fall am besten angepaßten (nationalen und/oder europäischen) Ebene.



## **ANHANG 1**

### **EINFÜHRUNGSDOKUMENT ZUR SITZUNG DES CEO AM 19. - 20. MÄRZ 2000**

#### **Die internationale Kriminalität in Europa wirksam bekämpfen**

*Jean NESTOR*

*Generalsekretär von Notre Europe*

1°) Die Verwirklichung des Binnenmarktes, die Einführung des Euro, die Perspektive der Vergemeinschaftung der Schengener Übereinkommens sind sämtlich Schritte in Richtung der Schaffung eines europäischen Raums der Freiheit, der Stabilität und des Wohlstands für die Menschen, die in ihm leben. Diese Fortschritte bieten indessen auch Erleichterungen für die Verbreitung krimineller Aktivitäten und den Umlauf von daraus erwirtschaftetem Geld. Die gewünschte Perspektive einer baldigen Erweiterung wird einigen dieser Phänomene eine neue Dimension verleihen. Berechtigterweise verspüren die europäischen Bürger den Wunsch, hinsichtlich der Beherrschung dieser gefährlichen Entgleisungen mehr Sicherheit zu erfahren.

Diese neuen Bedrohungen sind nicht spezifisch für Europa: die Globalisierung der Finanzmärkte, die neuen Formen des Handels und der Informationsverbreitung begünstigen auf planetarer Ebene die Zirkulation krimineller Aktivitäten und der Erträge aus Straftaten, und dies genau in dem Moment, wo das zunehmende Gefälle zwischen Zonen der Armut und solchen des Wohlstands neue Anregungen für diese Zirkulation gibt.

Aus diesen Gründen kann Europa in einem Kampf gegen die internationale Kriminalität nicht isoliert vorgehen. Es muß sein Handeln in die Entwicklung der internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit einbinden. Aus seiner politischer Integration erwachsen ihm jedoch spezifische, ein resolute internes Vorgehen erfordern Pflichten gegenüber den Bürgern. Auf diesem Gebiet geht es um einen bedeutenden Teil der Legitimität seiner eigenständigen Art und Weise der Gouvernanz.

2°) Europa hat sich dieser Fragen frühzeitig angenommen: den ersten Erfahrungen der Zusammenarbeit im polizeilichen, Zoll- und finanziellen Bereich bot die 3. Säule des Vertrags von Maastricht einen für die Entwicklung der Zusammenarbeit in Strafsachen zu erfüllenden Rahmen, sowohl im Stadium der Ermittlung als auch in demjenigen der Strafjustiz. So konnten Europol als gemeinsames Informations- und Analyseinstrument und das den Informationsaustausch zwischen Richtern begünstigende Europäische Justizielle Netzwerk (EJN) eingerichtet werden. Im Bereich des Schutzes ihrer finanziellen Interessen hat sich die Union mit einer spezifischen juristischen Grundlage und einem integrierten Strafverfolgungsinstrument, OLAF (Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung), ausgestattet.

Diese Instrumente bleiben jedoch partiell und unvollständig und geben Untersuchungsbehörden und Strafrichtern nicht dieselben Bewegungsfreiheiten wie

Straftätern. Somit gilt es, eine neue Etappe zu durchschreiten, wie es die Europäischen Räte von Wien und dann von Tampere gewünscht hatten. Wichtig ist, daß diesen Orientierungen nun für den Bürger deutlich sichtbare praktische Wirkungen folgen.

3°) Um dies zu erreichen, bedarf es keineswegs der Einrichtung supranationaler Justiz- und Polizeibehörden, die auf Kosten der angestrebten Effizienz schwerwiegende, komplexe und zwecklose Fragen der Harmonisierung des Rechts und des strafrechtlichen Verfahrens aufwerfen würden. Sie könnten zur Quelle einer ungesunden Konkurrenz zwischen den polizeilichen und justitiellen Systemen der Staaten und einer föderalen Ebene werden, der es nicht gelingen würde, ihren Mehrwert unter Beweis zu stellen.

Der freie Verkehr der Ermittlungs- und Strafverfolgungsverfahren in bezug auf die grenzüberschreitende Kriminalität kann durch eine einfache, permanente und sofortige Organisation der Zusammenarbeit zwischen Ermittlungsbehörden und Gerichtsbarkeiten der Mitgliedstaaten unter Beachtung ihrer internen Verfahren erreicht werden. Sollten sich gewisse Harmonisierungen des Strafrechts und des strafrechtlichen Verfahrens als notwendig erweisen, so müßten diese der Erfahrung einer echten und überzeugenden Zusammenarbeit zwischen Praktikern entspringen.

Um den Bürger hinsichtlich seiner Sicherheit zu beruhigen, müssen diese Formen der Zusammenarbeit einige einfache Grundsätzen beachten:

- Die Einfachheit der Kooperationsverfahren, die zu einer begrenzten Zahl deutlich miteinander verbundener Gremien führt.
- Deren demokratische Transparenz und die Achtung der menschlichen Grundrechte: die Kooperationsinstanzen müssen dem gewählten Parlament und den Richtern als den Garanten der Achtung der Menschenrechte von ihrer Tätigkeit Rechenschaft ablegen.
- Eine einfache Verknüpfung mit den Verfahren der internationalen Zusammenarbeit und insbesondere mit dem Europarat und dem europäischen Amt von Interpol.

4°) Um die Ausgewogenheit dieses Systems zu gewährleisten, bedarf es der zügigen Einrichtung von Eurojust. Von Anfang an muß diese Stelle folgende Hauptmerkmale aufweisen:

- An der Basis bedarf es eines „runden Tischs“ hoher Justizbeamter mit dem Auftrag, die Kontakte zu den nationalen Justizbehörden zu erleichtern, eine sofort verfügbare Dokumentation über die auf jeden Fall anwendbaren Rechtsregeln (Konventionen, nationale Rechtsvorschriften) bereitzustellen, eine Lösung bei unterschiedlicher Auslegung dieser Vorschriften oder bei festgestellten Kooperationsfehlern anzustreben und das „Hauptquartier“ des Europäischen Justitiellen Netzwerks zu bilden.
- Jeder dieser Justizbeamten (einer pro Land) würde durch die mit den Strafverfolgungen betraute höchste Behörde eines jeden Staates bestimmt. Ungeachtet des operationellen Zuständigkeitsbereichs von Eurojust würde er nur in seinem Herkunftsland über direkte Befugnisse verfügen, während es die Kollegialität gestatten würde, dem Empfangsstaat unmittelbar jede von einem Mitgliedstaat ausgehende Frage zu stellen.
- Die operationelle Struktur von Eurojust würden Übersetzungs- und Dolmetscherdienste, Dokumentationsdienste und Verbindlungsdienste zu den nationalen Behörden, dem Europarat, OLAF, Europol, der Kommission und dem Rat bilden. Ordnungsgemäß ermächtigte europäische Parlamentarier hätten ihren Sitz in diesen leitenden Instanzen.

- Von Anfang an würde klar herausgestellt, daß die Befugnisse von Eurojust diejenigen von Europol und OLAF einbeziehen, wie diese sich auch entwickeln mögen. Somit würden sie die internationale Kriminalität, schwere grenzüberschreitende Verbrechen und Verletzungen der finanziellen Interessen der Union betreffen. Eurojust wäre darüber hinaus mit einem Vorschlagsrecht beim Rat und der Kommission in bezug auf jede für die Effizienz der strafrechtlichen Zusammenarbeit notwendige Maßnahme ausgestattet.
- Wichtig ist, daß die justitielle Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union weiterhin im Rahmen des juristischen Besitzstandes des Europarats erfolgt. Eurojust muß die Mitgliedstaaten dieses Rates und insbesondere die künftigen Mitglieder der Union an ihren Arbeiten beteiligen. Es wäre wünschenswert, ihr eine impulsgebende Rolle bei der Kodifizierung der „Mutter-Konventionen“, ja deren Umwandlung in ein einziges Kooperationsübereinkommen im strafrechtlichen Bereich zu übertragen.
- Eine spezialisierte Kammer des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften sollte gestatten, auf Vorlage von Eurojust Streitigkeiten hinsichtlich der Auslegung der Konventionen oder der Anzeige von Kooperationsfehlern zwischen den Mitgliedstaaten der EU und denjenigen, die diese Rechtsprechung annehmen würden, zu entscheiden. Klar ist, daß diese Schlichtungskammer keine Befugnisse im Bereich der Urteilsfindung in Strafsachen hätte.

5°) Über diesen unverzüglich einzurichtenden „Sockel“ hinaus stellt sich die Frage der Perspektiven von Eurojust. Der informelle Rat JI vom 2. und 3. März 2000 hat zwei Wege eröffnet, die für eine Verstärkung der operativen Effizienz des Systems vielversprechend erscheinen:

- Die Möglichkeit für jeden nationalen Vertreter, die Behörden seines Landes aufzufordern, zu ermitteln (oder nicht) und zu verfolgen (oder nicht), und um gewisse – sei es auch nur vorläufige – Schutzmaßnahmen in der Untersuchungsphase zu ersuchen.
- Eine ehrgeizigere Ebene, auf der diese Aufforderungen für die nationalen Behörden und/oder den nationalen Repräsentanten zwingend würden, könnte direkt die als notwendig erachteten Schutzmaßnahmen erlassen.

Diese möglichen Entwicklungen müssen den Horizont von Eurojust bilden. Es ist Sache der betreffenden Minister, die zunächst effizienteste Ebene einzuschätzen, je nach dem Grad des in der europäischen justitiellen Zusammenarbeit erworbenen Vertrauens. Auf jeden Fall muß Eurojust die Befugnis erteilt werden, dem Rat und der Kommission Vorschläge über die künftige Festlegung von Bestimmungen dieser Art zu unterbreiten.

6°) Die Organisation von Europol müßte sich in derselben Richtung entwickeln, um die Zusammenarbeit zwischen den für die Untersuchungen verantwortlichen Behörden intensiver und wirksamer zu gestalten:

- Den Kern von Europol sollte ein „runder Tisch“ von hochrangigen Verantwortlichen bilden, die über die notwendige Autorität verfügen, um in ihren jeweiligen Ländern Ressourcen und direkte Operationen einzusetzen.
- Über die derzeitigen Aufgaben der Zentralisierung der Informationen und der Analysen über die internationale Kriminalität hinaus würde dieser „runde Tisch“ damit betraut, die sachdienlichsten Kooperationsmaßnahmen auszuwählen und die umzusetzenden konzentrierten Maßnahmen zu bestimmen, um sie den nationalen Untersuchungsbehörden vorzuschlagen. Ebenso wie Eurojust sollte auch Europol mit einer Vorschlagsbefugnis beim Rat und bei der

Kommission für jede Maßnahme ausgestattet sein, die die Effizienz der Zusammenarbeit auf dem Gebiet strafrechtlicher Untersuchungen verstärkt.

- Des weiteren sollte Europol die Aufgabe haben, die Kontakte zwischen nationalen Ermittlungsverantwortlichen zu intensivieren, um eine Dynamik des Vertrauens zu schaffen. Im gleichen Sinne müßte es die aus dieser Zusammenarbeit resultierenden operationellen Erfolge in großem Rahmen publik machen.

- Die leitenden Instanzen von Europol sollten mit entsprechenden Befugnissen ausgestattete europäische Parlamentarier sowie Vertreter von Eurojust beteiligen. Im gleichen Geiste wäre es nur von Vorteil, wenn Eurojust im Rahmen der Aktivitäten von Europol zu der für den Schutz der persönlichen Freiheiten verantwortliche Stelle würde.

Jede Interpretation von Punkt 44 der Schlußfolgerungen des Rates von Tampere zugunsten einer auf die Schaffung eines zusätzlichen Gremiums abzielenden operativen Verbindungsstruktur zwischen Polizeidiensten würde dagegen keinerlei zusätzliche Garantie bringen und der Effizienz der europäischen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet schaden.

7°) Schließlich ist es wichtig, daß die Organisation dieser Struktur durch die Einrichtung von einfachen und transparenten Verbindungen zwischen Eurojust, Europol und OLAF gefestigt wird.

Dazu sollte die Einführung von Verbindungszellen innerhalb eines jeden Gremiums, sowie die Vertretung von Eurojust in den leitenden Instanzen von Europol und OLAF beitragen. Wichtig ist überdies:

- die Vervielfältigung der Karteien über die internationale Kriminalität und die damit verbundenen Strafsachen zu vermeiden, die lediglich eine Quelle von Dysfunktionen, Verschwendungen und dem Verlust von Garantien hinsichtlich der persönlichen Freiheiten sein kann. Es wäre wünschenswert, eine einzige, allen betroffenen Organismen gemeinsame Kartei mit einer Verpflichtung zu erstellen, die Daten sowie ein Befugnisverfahren für deren Zugang zu liefern und bezüglich des Schutzes der Grundfreiheiten der Kontrolle von Eurojust zu unterstellen;

- die Kommission zu ersuchen, regelmäßige Zusammenkünfte mit dem Ziel zu veranstalten, die dem Rat für die Verstärkung der Effizienz der Zusammenarbeit im Bereich des Kampfes gegen die internationale Kriminalität durch die verschiedenen Stellen unterbreiteten Vorschläge zu koordinieren. In dieser Perspektive sollte man sich die Frage über das Interesse des „Ausschusses von Artikel 36“ stellen, durch den die „hochrangigen Beamten“ beauftragt werden, dem Rat diese Art von Maßnahmen vorzuschlagen sowie zu der Organisation seiner Arbeiten auf diesem Gebiet beizutragen. Eine solche Infragestellung würde glücklicherweise den Orientierungen der laufenden Reform der Organisation des Ministerrates entsprechen, die darauf abzielen, dessen Funktionsweise zu vereinfachen und transparenter zu gestalten.

## ANHANG 2

### KURZBERICHT ZU EUROPOL

#### I. DIE ERIICHTUNG VON EUROPOL.

\* Laut Artikel K.1 – Punkt 9 des Maastrichter Vertrages ist es **das Ziel des Europäischen Polizeiamtes – Europol**, ein „System zum Austausch von Informationen“ in der Europäischen Union einzurichten. Damit soll gegen „den Terrorismus, den illegalen Drogenhandel und sonstige schwerwiegende Formen der internationalen Kriminalität“ angekämpft werden.

Die bislang über alle zuständigen Dienste verstreuten Daten der Strafverfolgung und der polizeilichen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten sollen nun in einem Computersystem zum Austausch von Informationen zusammengeführt werden.

Europol handelt damit in einem ersten Schritt als eine Art „clearing house“, das heißt als eine Struktur, die die gesamten in diesen Dienststellen bekannten Daten sammelt und ordnet. In einem zweiten Schritt hat es die Funktion eines „dispatching house“ und wirkt als eine Struktur, um die analysierten Daten zurück zu diesen Diensten zu übermitteln.

\* Angesichts der Größenordnung der Aufgabe wurde ein Ansatz gewählt, bei dem schrittweise vorgegangen wird: Zunächst steht der Kampf gegen den illegalen Drogenhandel im Vordergrund. Eine **erste Arbeitseinheit, die Europol-Drogenstelle (EDS)**, wurde am 2. Juni 1993 durch das Kopenhagener Abkommen eingerichtet. Ein Projektteam nahm zu diesem Zweck ab dem 1. September 1992 seine Arbeit in Straßburg auf, bevor es im Jahr 1993 nach Den Haag zum Sitz von Europol verlegt wurde.

Seit 1993 ist die EDS damit aktiv und mit ihr seit 1997 23 Verbindungsbeamte, 4 Kriminologen, 5 Informatiker und 4 Personen, die für die Verwaltung und die Logistik verantwortlich sind. Die Niederlande stellen als Sitzland 9 Beamte, die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind und 15 Bedienstete, die sich um die Sicherheitsaspekte kümmern.

\* **Die Verbindungsbeamten der EDS** – diese Stelle ging der Europol-Zentralstelle voran (und bestand von 1993-1999) – werden von den Mitgliedstaaten entsendet. Sie bilden eine wichtige Besonderheit des Amtes, mit seinem sog. „Sternesystem“, das mit den Nationalen Stellen verbunden ist.

Die Verbindungsbeamten haben die Aufgabe:

- Personenbezogene Informationen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen von gerichtlichen Untersuchungen und im Hinblick auf die Bekämpfung von Straftaten im Zusammenhang mit Drogenhandel auszutauschen.

- beschreibende allgemeine Berichte zu verfassen, die die Entwicklungen der grenzüberschreitenden Kriminalität in diesem Bereich analysieren; dabei greifen sie auf nicht personenbezogene Informationen zurück, die die zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten bereitstellen.

\* Auch ist anzumerken, daß **parallel** dazu seit 1993 **ein Netzwerk zum Informationsaustausch über Zollfragen** eingerichtet wurde, das gleichfalls mit einem Computersystem zum Austausch von Informationen ausgestattet ist: das ZIS (Zollinformationssystem).

## **II. DIE AKTUELLE SITUATION VON EUROPOL.**

\* **Das Europol-Übereinkommen richtete die Europol-Zentralstelle und die Nationalen Stellen endgültig ein und stellte damit den „Geburtsakt“ von Europol dar.** Die EDS hatte bis dahin nur auf der Basis einer interministeriellen Vereinbarung funktioniert, die keinen festen Rahmen bedeutete. Das Übereinkommen wurde am 26. Juli 1995 unterzeichnet und enthält 47 Artikel.

Dieses Übereinkommen regelt unter anderem die organisatorischen Fragen, die Funktionsweise, aber auch das Statut, die Vertraulichkeit, die Zuständigkeiten und die Finanzierung von Europol.

\* **Die Organisation von Europol** stützt sich damit auf ein sog. „Sternesystem“. Die Europol-Zentralstelle, die in Den Haag innerhalb des Amtes angesiedelt ist, wird aus den Verbindungsbeamten und den Bediensteten von Europol gebildet; in jedem Mitgliedsland wird eine Nationale Stelle eingerichtet, innerhalb derer die Verbindungsbeamten die von den zuständigen nationalen Behörden übermittelten Informationen weitergeben. Diese Informationen werden durch die Zentrale Stelle aufbereitet und in den gesamten Mitgliedsländern verbreitet.

\* **Die Funktionsweise von Europol** als System zum Informationsaustausch basiert auf der Schaffung einer automatisierten Informationssammlung. Die Informationen werden in drei verschiedenen Informationssystemen gespeichert. Eine erste Datenbank umfaßt die Namen der Personen, die verdächtigt werden, Straftaten begangen zu haben oder diese vorzubereiten; diese Datenbank kann durch alle Strafverfolgungsbehörden abgefragt werden. In einer zweiten Datenbank „Analysesystem“ befinden sich bestimmte Sonderangelegenheiten und sie enthält vertrauliche Daten, die die Mitgliedstaaten mitgeteilt haben; sie ist nur durch die Verbindungsbeamten und die zuständigen Bediensteten von Europol abfragbar. Eine dritte Datenbank „Index“ besteht aus Schlüsselwörtern, die Aufschluß über die Bereiche geben, in denen Europol aktiv ist.

\* **Die Zuständigkeiten von Europol** sind in einer begrenzten Liste von achtzehn kriminellen Handlungen definiert. Sie umfaßt insbesondere den illegalen Drogenhandel, den illegalen Handel mit nuklearen oder radioaktiven Substanzen, die Schleuserkriminalität, den Menschenhandel, die Kraftfahrzeugverschiebung und andere schwerwiegende Formen von internationaler Kriminalität.

\* **Das Europol-Übereinkommen ist am 1. Oktober 1998 in kraft getreten,** nachdem es alle Länder der Europäischen Union ratifiziert hatten. Allerdings hat Europol erst

am 1. Juli seine Arbeit aufgenommen, um als handlungsfähiges Instrument der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit im Kampf gegen die schwerwiegenden Formen von internationaler Kriminalität aktiv zu sein.

Die Zuständigkeiten von Europol sind im Laufe der Zeit angewachsen, auch wenn das Amt anfangs Gegenstand schwieriger Verhandlungen innerhalb der Europäischen Union war.

Vor allem Deutschland und die Niederlande haben die Idee unterstützt, eine hochtechnologische Einrichtung zu schaffen, um damit die Informationen über zahlreiche Gebiete zu zentralisieren und neue Analysen zu erarbeiten. Diese Idee wurde schließlich von allen EU-Ländern angenommen.

\* **Bei der Frage des Terrorismus** haben die Engländer es abgelehnt, daß Europol sich in die Nordirland-Krise einmischt. Trotzdem ist auch diese Frage in den Zuständigkeitsbereich von Europol aufgenommen worden.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß diese Frage neu aufgeworfen wird: Einige Länder der Union wünschen, daß unter die Definition des Terrorismus auch die städtischen Unruhen fallen. Andere hingegen wollen, daß der Anwendungsbereich dieses Begriffs sich allein auf die Bedrohungen begrenzt, die ihren Ursprung außerhalb der EU haben oder die durch Staaten initiiert werden, die nicht zur Europäischen Union gehören.

\* Darüber hinaus ist es nicht mehr nur der illegale Drogenhandel, auf den das Europol-Übereinkommen abzielt, sondern auch **alle schwerwiegenden Arten internationaler Kriminalität**. Diese Terminologie ist ausreichend weitgefaßt, um sehr unterschiedliche Arten von Verbrechen und von Straftaten miteinzubinden (Handel radioaktiver und nuklearer Stoffe, Fahrzeughandel, Schleuserkriminalität, Menschenhandel usw.).

Seit Juni 1994 sind die Zuständigkeiten der EDS (anlässlich des Essener Gipfels) erweitert worden. Damit wurde neben dem illegalen Drogenhandel auch die Bekämpfung der Geldwäsche und der kriminellen Vereinigungen, die damit in Verbindung stehen, einbezogen. Eine letzte Entscheidung des Rates (vom 29. April 1999) hat das Mandat von Europol noch auf den Kampf gegen Falschmünzerei und die Fälschung von Zahlungsmitteln ausgedehnt.

\* Da immer mehr **neue Erkenntnisse über die organisierte und die internationale Kriminalität** gewonnen wurden, war vorhersehbar, daß der Aufgabenbereich von Europol sich unter dem Druck der operationellen Zwänge immer mehr erweitern würde. So erhielt Europol einen Aufklärungsauftrag mit operativem Charakter.

Die Statistiken von 1998 zeigen, daß die Aktivitäten der EDS zu 60% Drogenprobleme, zu 15% die illegale Einwanderung, zu 13% den Verkauf gestohlerer Fahrzeuge, zu 8% die Geldwäsche und zu 4% den Menschenhandel betrafen.

\* **Europol wird durch einen Direktor vertreten, den ein Verwaltungsrat** für die Dauer von vier Jahren (einmal verlängerbar) **ernennt**. Der Verwaltungsrat setzt sich aus einem Verantwortlichen pro Mitgliedstaat zusammen. Er kontrolliert die Arbeit des Direktors und überwacht die korrekte Funktionsweise des Amtes. Er beschließt je nach Thema mit einfacher Mehrheit, mit qualifizierter 2/3-Mehrheit oder mit Einstimmigkeit. Der Personalbestand von Europol macht zur Zeit etwa 190 Personen aus. Dies bedeutet im Vergleich zu 1997 eine Verdreifachung.

\* **Die Verbindungsoffiziere von Europol sind Polizisten**, die durch die Nationalen Stellen ernannt werden (und nicht durch den Direktor von Europol). Ihre Hauptaufgabe ist es, die Beziehung zwischen den nationalen Anfragen und Europol herzustellen, insbesondere indem sie die automatisierten Datenbanken nutzen, die Europol verwaltet.

\* **Der Personalbestand von Europol** besteht vorrangig aus Fachleuten für die Analysen. Es haben lebhafte Diskussionen zu der Frage stattgefunden, ob es sich um Polizisten handeln muß oder ob auch Personen aus dem Privatsektor zugelassen würden.

\* **Das Datenbanksystem wird durch eine gemeinsame Kontrollinstanz überwacht**, die den Schutz der personenbezogenen Daten und das reibungslose Funktionieren des Systems im Hinblick auf die Grundrechte überprüft. Jeder Staat läßt seinen Datenfluß zunächst durch seine unabhängige Kontrollbehörde für EDV-Angelegenheiten überprüfen.

### **III. DIE ZUKÜNTIGE ENTWICKLUNG VON EUROPOL.**

\* **Der Begriff „Europäische Polizei“**, der vom Bundeskanzler Helmut KOHL seit dem Luxemburger Gipfel vom 29. Juni 1991 vertreten wurde, ist für einige Mitgliedstaaten – besonders für das Vereinigte Königreich – keine kurzfristig in Betracht zu ziehende Hypothese.

Für sie kommt diese Idee einer Utopie gleich, denn eine „Europolizei“ oder ein „Europäischer FBI“ würde automatisch tiefgreifende Veränderungen in Europa nach sich ziehen. Dies gelte sowohl für die vollständige Harmonisierung der Rechte und internen Prozeduren als auch für die Kontrollzuständigkeiten der europäischen Institutionen.

Es ist dennoch festzuhalten, daß Europol nun existiert und sich organisiert. Selbst in seiner derzeitigen Form, die durch das Übereinkommen vom 26. Juli bestimmt wird, lassen sich seine Entwicklungsmöglichkeiten klar voraussehen.

Der Rat der Justiz- und Innenminister hat sich von diesen Entwicklungsperspektiven seit 1997 sehr beeinflussen lassen. Dies gilt auch für seine Sitzung anlässlich des Gipfels in Tampere im Oktober 1999.

\* **Die im Artikel 2 (Ziele von Europol) und 3 (Funktionen von Europol) des Übereinkommens von 1995 genannten Begriffe** führen zu der Schlußfolgerung, daß das System zum Informationsaustausch den spezifischen Bereich der Strafverfolgungsbehörden schnell bearbeiten muß (einschließlich der operationellen Aspekte).

So stellt man die häufige Wiederholung der Wörter „Gesetzesverstoß“, „konkrete Indizien“, „Untersuchungen“ und „operationelle Aktivitäten“ fest.

Deshalb muß nun zur sofortigen Auswertung dieser Informationen übergegangen werden:

a) In einem ersten Schritt geschieht dies durch die Initiativen, die diese oder jene zuständige Stelle dieses oder jenes Staates auslöst;

b) In einem zweiten Schritt werden – unter Hinzunahme von Bediensteten von Europol zu den Teams der Strafverfolgungsbehörden, diese Bediensteten damit beauftragt, die Informationen auszuwerten und die Initiativen von Europol in den transnationalen Untersuchungen zu verlängern.

\* Seit 1997 planen die Ratssitzungen der Justiz- und Innenminister:

- Europol als privilegierten Ansprechpartner der Kommission, der Drittstaaten und der internationalen Organisationen im Kampf gegen die transnationale organisierte Kriminalität zu entwickeln;

- die Europol-Unterstützung für die mit den Untersuchungen und den operativen Einsätzen befaßten Behörden der Mitgliedstaaten zu vergrößern;

- die spezifischen Zuständigkeiten des Amtes zu entwickeln, die für den Kampf gegen diese Kriminalität nützlich sind;

- ein Initiativrecht anzuerkennen; dies soll es Europol ermöglichen, die zuständigen Behörden zu Untersuchungen aufzufordern;

- Europol zu einer eigenen Dynamik zu verhelfen; dies sollte durch eine maximale Ausnutzung seiner Fähigkeiten geschehen, als europäisches Instrument die transnationale Kriminalität zu bekämpfen

Auch vertraten die Ratsmitglieder die Ansicht, daß parallel zu dieser Entwicklung weiter überlegt werden müsste, welchen Platz und welche Rolle die Strafverfolgungsbehörden in ihren Beziehungen zu Europol haben sollten.

**\* Diese Leitlinien sind von nun an in die Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages aufgenommen worden.**

In diesem Zusammenhang muß der Artikel K.2, Punkt 2 genannt werden: „Der Rat fördert die Zusammenarbeit durch Europol und geht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam insbesondere wie folgt vor:

a) Er ermöglicht es Europol, die Vorbereitung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich operativer Aktionen gemeinsamer Teams mit Vertretern von Europol in unterstützender Funktion, zu erleichtern und zu unterstützen und die Koordinierung und Durchführung solcher Ermittlungsmaßnahmen zu fördern;

b) er legt Maßnahmen fest, die es zum einen Europol ermöglichen, sich an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten mit dem Ersuchen zu wenden, Ermittlungen in speziellen Fällen vorzunehmen und zu koordinieren, und die es zum anderen gestatten, spezifisches Fachwissen zu entwickeln, das den Mitgliedstaaten zu deren Unterstützung bei Ermittlungen in Fällen organisierter Kriminalität zur Verfügung gestellt werden kann;

c) er fördert Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen Beamten der Strafverfolgungs-/Ermittlungsbehörden, deren Spezialgebiet die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist und die eng mit Europol zusammenarbeiten;

d) er richtet ein Netz für Forschung, Dokumentation und Statistik über die grenzüberschreitende Kriminalität ein.”

Auch sollte der Artikel K.4 genannt werden: „Der Rat legt fest, unter welchen Bedingungen und innerhalb welcher Grenzen die in den Artikeln K.2 und K.3 genannten zuständigen Behörden im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats in Verbindung und in Absprache mit dessen Behörden tätig werden dürfen“.

**\* Der Gipfel in Tampere lieferte die politische Sichtweise dieser Leitlinien:**

Hierzu müssen die Schlußfolgerungen 43, 44, 45 und 46 genannt werden:

43 - Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten sollte bei der Ermittlungsarbeit in bezug auf grenzüberschreitende Kriminalität in den Mitgliedstaaten bestmöglich genutzt werden. Der Europäische Rat ruft dazu auf, daß als erster Schritt zur Bekämpfung des Drogen- und Menschenhandels sowie des Terrorismus gemeinsame Ermittlungsteams – wie im Vertrag vorgesehen – unverzüglich eingerichtet werden. Die hierfür einzuführenden Bestimmungen sollten es Vertretern von Europol ermöglichen, sich gegebenenfalls an solchen Teams in unterstützender Funktion zu beteiligen.

44 - Der Europäische Rat ruft dazu auf, eine operative Task Force der europäischen Polizeichefs einzurichten, die in Zusammenarbeit mit Europol Erfahrungen, bewährte Methoden und Informationen zu aktuellen Trends der grenzüberschreitenden Kriminalität austauscht und zur Planung operativer Maßnahmen beiträgt.

45 - Europol kommt bei der Unterstützung der Kriminalitätsverhütung sowie der Analysen und Ermittlungen in Straftaten auf Unionsebene eine Schlüsselrolle zu. Der Europäische Rat fordert den Rat auf, für Europol die erforderliche Unterstützung und die notwendigen Mittel vorzusehen. In der nahen Zukunft sollte die Rolle von Europol dadurch weiter verstärkt werden, daß es operative Daten von den Mitgliedstaaten erhält und ermächtigt wird, die Mitgliedstaaten um die Einleitung, Durchführung oder Koordinierung von Ermittlungen oder um die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsteams in bestimmten Deliktbereichen zu ersuchen, wobei die Systeme der gerichtlichen Kontrolle in den Mitgliedstaaten zu beachten sind.

46 - Zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität hat der Europäische Rat vereinbart, daß eine Stelle (EUROJUST) eingerichtet werden soll, in der von den einzelnen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer Rechtsordnung entsandte Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen zusammengeschlossen sind. EUROJUST soll die Aufgabe haben, eine sachgerechte Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften zu erleichtern und die strafrechtlichen Ermittlungen in Fällen mit OK-Bezug – insbesondere auf der Grundlage von Europol-Analysen – zu unterstützen sowie mit dem Europäischen Justitiellen Netz eng zusammenzuarbeiten, insbesondere um die Erledigung von Rechtshilfeersuchen zu vereinfachen. Der Europäische Rat erteilt den Rat, das notwendige Rechtsinstrument bis zum Ende des Jahres 2001 zu verabschieden.“

**\* Als Schlußfolgerung kristallisieren sich damit vier Entwicklungsachsen heraus:**

- a) die Entwicklung des operationellen Aspekts,
- b) die Entwicklung des Schutzes der Grundrechte (und der persönlichen Daten),
- c) die Entwicklung der justitiellen Kontrolle,
- d) die Entwicklung einer parlamentarischen Information.

## **ANHANG 3**

### **DAS EUROPÄISCHE AMT FÜR BETRUGSBEKÄMPFUNG OLAF**

Das „*Europäische Amt für Betrugsbekämpfung*“ (OLAF) hat seit dem 1. Juni 1999 die *Task-Force „Koordinierung der Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung“* (UCLAF) abgelöst. Die Institutionen haben sich durch diese Reform Strukturen geschaffen, die einen qualitativen Fortschritt bedeuten: Nun kann gegen jegliche Form von schwerer Kriminalität, die die gemeinschaftlichen Interessen und die Glaubwürdigkeit des Europäischen Aufbauwerkes bedroht, angekämpft werden.

Die neue Dienststelle hat die Aufgabe, die gemeinschaftlichen Finanzen – im weiteren Sinne – gegen Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen zu schützen. Nahezu 20% der EU-Haushaltsmittel werden durch die Einnahmen der Mitgliedstaaten gedeckt (Zölle, Agrarzölle). Bei den Ausgaben verwalten die Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinschaftspolitiken (Gemeinsame Agrarpolitik, Strukturmaßnahmen) mehr als 80% der Beträge.

Der Rat und das Parlament haben beschlossen, die Betrugsbekämpfung mit zusätzlichen Mitteln auszustatten. Dies beinhaltet, daß die Untersuchungskapazitäten des Amtes vor Ort vergrößert werden. Aber auch dem Kampf gegen Betrug und sonstige rechtswidrigen Handlungen innerhalb der gemeinschaftlichen Institutionen kommt hierbei große Bedeutung zu.

Auf Wunsch des Europäischen Rates ist eine „*Interinstitutionelle Gruppe hoher Beamter*“ einberufen worden. Sie versammelt Vertreter der Kommission, des Parlaments und des Rates und hat zur Schaffung von OLAF und seinen juristischen Grundlagen geführt. Der Europäische Rat in Köln hat durch die Einrichtung des „*Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung*“ ein deutliches politisches Signal gegeben: Die Union hat bewiesen, daß sie beim Kampf gegen Betrug, Korruption und Mißmanagement durchaus handlungsfähig ist.

#### ***Der juristische Rahmen***

Der neue juristische Rahmen wurde auf der Grundlage eines Vorschlages der Kommission verabschiedet. Sein Ziel ist der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, die Betrugsbekämpfung und der Kampf gegen jegliche illegalen Handlungen, die den Gemeinschaftsinteressen schaden. Er umfaßt folgende Bestimmungen:

##### **I- Die Entscheidung vom 28. April 1999**

Die Entscheidung der Kommission vom 28. April 1999 bestimmt, daß das Amt die gesamten früheren Zuständigkeiten der UCLAF übernimmt. Vor allem betrifft dies die Zuständigkeiten, die sich auf die Vorbereitung von Rechtsakten im Wirkungsbereich des Amtes beziehen (eingeschlossen sind die Instrumente, die sich aus dem Titel VI des Vertrages der Europäischen Union ergeben).

Darüber hinaus verfügt das Amt von nun an über eine echte operationelle Unabhängigkeit. Es wird von einem Direktor geführt, der für die Ausführung der Untersuchungen verantwortlich

ist. Das Amt darf weder von der Kommission noch von einer Regierung noch von einer anderen Institution, einer Einrichtung oder einem Amt Weisungen empfangen.

Die Kommission ernennt den Direktor in gegenseitigem Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat für fünf Jahre. Er übt seine Ermittlungsfunktion unter der Aufsicht eines neuen „Überwachungsausschusses“ aus.

Das Amt genießt in haushalts- und verwaltungstechnischen Fragen Unabhängigkeit. Es bestimmt eine eigene Personalpolitik, die mit dem Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften vereinbar ist. Es verfügt über besondere Mittel zur Ausführung der Betrugsbekämpfung und für die laufenden Arbeiten des Amtes.

## II- Die Verordnungen 1073/99 und 1074/99

Die operationelle und zweckmäßige Unabhängigkeit des Amtes, so wie sie die Entscheidung der Kommission vom 28. April 1999 vorsieht, wird durch die Verordnungen 1073/99 und 1074/99 ergänzt. Letztere verfügen, daß der Direktor des Amtes seine Untersuchungen eigenverantwortlich aufnimmt und abschließt (extern in den Mitgliedstaaten und intern in den gemeinschaftlichen Institutionen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen). Diese Unabhängigkeit wird durch den Überwachungsausschuß und durch die anerkannte Position des Direktors verstärkt. Beide dürfen von Regierungen oder Institutionen keine Weisungen anfordern oder entgegennehmen.

*Da das Amt innerhalb der Kommission angesiedelt ist*, nimmt es auf der Ebene der Dienste an den Verwaltungsprozessen und an den Entscheidungen (Gesetzgebung) teil. Das Amt ist in seinen Ermittlungsaktivitäten unabhängig und interinstitutionell. Aus diesem Grund muß es an dem Untersuchungssystem, dem Informationsaustausch und den operationellen Analysen auf objektive und unparteiische Art teilnehmen können. Die Unabhängigkeit des Amtes gründet sich damit auf das Initiieren und auf die Durchführung von operationellen Aktivitäten.

## III- Die interinstitutionelle Vereinbarung vom 25. Mai 1999

Die interinstitutionelle Vereinbarung (Europäisches Parlament, Rat und Kommission) sieht für die durch OLAF durchgeföhrten internen Untersuchungen eine *gemeinsame Regelung* vor. Diese schließt die notwendigen Durchführungsmaßnahmen ein, die für einen reibungslosen Ablauf der Untersuchungen erforderlich sind. Damit kämpft das Amt gegen illegale Aktivitäten, die den finanziellen Interessen der Gemeinschaften schaden. Auch geht es damit ernsthaften Vergehen nach, die sich nachteilig auf die Glaubwürdigkeit aller Institutionen, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU auswirken und die sich auf die Ausübung beruflicher Pflichten beziehen und damit disziplinarisch oder strafrechtlich verfolgt werden können.

Ausgehend von diesem neuen gesetzlichen Rahmen hat die Kommission eine interne Entscheidung verabschiedet. Sie ist im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht und präzisiert die Modalitäten, wie die Bediensteten des OLAF bei internen administrativen Untersuchungen in der Kommission vorzugehen haben. Ziel ist es, das Recht auf Unversehrtheit der betroffenen Personen zu wahren. Auch die meisten anderen Institutionen haben diese Regelung angenommen.

## ***Die Folgen***

Der neue Generaldirektor ist Herr Franz Herman BRÜNER (D).

Das Amt ist bei der Ausübung der Untersuchungsbefugnisse unabhängig. Der Direktor des Amtes nimmt die Untersuchungen auf (extern und intern) und leitet sie *eigenverantwortlich*.

Neben den grundsätzlichen Untersuchungsaktivitäten schließt dies auch alle damit verbundenen Maßnahmen ein: Recherchieren der Informationen, Fortführung der Untersuchung und alle damit verbundenen Kontakte mit nationalen Behörden und mit allen anderen interessierten Dienststellen (Kommission oder gemeinschaftliche und internationale Institutionen, Einrichtungen, Ämter und Agenturen).

Für die Untersuchungen überträgt das neue System dem Amt die Funktionen und die operationellen Mittel, über die die Kommission kraft der Verträge verfügt. Auch werden dem Amt erweiterte Zuständigkeiten für die internen Untersuchungen übertragen, die sich auf die Gesamtheit der Institutionen, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Gemeinschaften erstrecken. Das bedeutet, daß das Amt autonom über die Auslösung einer internen Untersuchung in einer gemeinschaftlichen Institution oder einem Organ entscheiden kann. Dies gilt bis zur möglichen Übergabe der Untersuchung an die nationalen zuständigen Justizbehörden.

Im Gegenzug sind die Verfahren zum Sammeln der Informationen bei den Mitgliedstaaten durch gültige sektorelle Regelungen bestimmt (Bereich der Eigenmittel, der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Strukturpolitiken, der gegenseitigen Hilfe). Es bestehen außerhalb dieser formellen Informationsquelle noch andere Möglichkeiten, um die notwendigen Informationen bei verschiedenen Diensten der Kommission, bei anderen Einrichtungen oder auch bei den Medien und der Presse zu recherchieren.

Verwaltungstechnisch betrachtet hat der Generaldirektor das Recht, Bedienstete für das Amt einzustellen und zu benennen. Dazu bereitet er einen Haushaltsentwurf vor, den er der Kommission zuleitet.

Durch die Umstrukturierung soll das Europäische Amt mit erfahrenen Ermittlern zur Betrugbekämpfung ausgestattet werden, die sich in verschiedene Arbeitsgruppen aufteilen lassen: es wird eine operationelle Arbeitsgruppe geben, die eng mit der Arbeitsgruppe „Politik und Gesetzgebung“ zusammenarbeitet und eine Arbeitsgruppe „Intelligenz und Strategie“. Auch bei den nationalen Verwaltungen der Mitgliedstaaten wird nach Expertenwissen gesucht.

## ***Der Überwachungsausschuß des Europäischen Amtes für Betrugbekämpfung***

Der Überwachungsausschuß setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen, die für drei Jahre ernannt sind (verlängerbar). Diese Persönlichkeiten wurden durch eine gemeinsame Vereinbarung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission gewählt. Es handelt sich um Frau M. Delmas-Marty (F), von den Kollegen zur Präsidentin gewählt, und die Herren E. Bruti-Liberati (I), J. N. da Cunha Rodrigues (P), R. Kendall (UK) und H. Noack (D). Der Ausschuß trifft sich mindestens zehnmal im Jahr. Die gewählten Persönlichkeiten vertreten (auf höchster Ebene) die unterschiedlichen Facetten der juristischen Fachwelt (Universitäten, Vergleichendes Strafrecht, Polizei- und Gerichtsbehörden, Verteidigungsrecht).

Der Ausschuß sichert die regelmäßige Kontrolle der Untersuchungsfunktion des Amtes und steht dem Direktor des Amtes bei seiner Pflichterfüllung bei. Obgleich er unabhängig und interinstitutionell handelt, ist der Ausschuß innerhalb der Kommission angesiedelt. Darum muß er befähigt werden, an den Ermittlungsvorgängen, am Informationsaustausch und an der Analyse der Aktivitäten in einer objektiven und unparteiischen Art teilzunehmen. Der Ausschuß mischt sich nicht in die laufenden Untersuchungen ein. Allerdings können ihm bestimmte Informationen zugeleitet werden, die OLAF nicht an andere Einrichtungen weitergibt. Der Ausschuß übt bei den anderen Aktivitäten des Amtes, die den normalen Diensten der Kommission zugeordnet sind, eine beratende Funktion aus.

### ***Praktische Umsetzung***

Um die ihm übertragenen Aufgaben zu erfüllen, führt das Amt folgende Aktivitäten durch: Es recherchiert und bereitet Informationen auf, es untersucht Verwaltungen, (intern oder extern) und es stimmt sich mit den betroffenen Behörden der Mitgliedstaaten ab und bietet ihnen Hilfestellung an. Auch hält es sich über alle Informationen und verfügbaren Resultate der Untersuchungen auf dem laufenden.

#### **I- Die internen Untersuchungen**

Das Amt ist befugt, autonom eine interne Ermittlung in einer gemeinschaftlichen Institution oder einem Organ aufzunehmen und den Vorgang an die zuständigen nationalen Justizbehörden weiterzuleiten.

#### **II- Die externen und sektoriellen Untersuchungen**

Das Amt führt die Untersuchungen für die indirekten Ausgaben (Gemeinsame Agrarpolitik, Strukturfonds ...) und für die Eigenmittel gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und unter ihrer Verantwortung durch. Dabei basiert es sich auf die Bestimmungen, die für die verschiedenen Bereiche des Haushalts der Gemeinschaften gelten. Das Amt kann auch selber über Untersuchungen bei den nationalen Behörden entscheiden, allerdings in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten. Falls OLAF jedoch auf der Basis dieser Bestimmungen einen Wirtschaftsoperateur kontrollieren will, muß es die Aufnahme eines nationalen Ermittlungsverfahrens beantragen, an dem seine Beamten teilnehmen können. Werden die Untersuchungen auf Anfrage des Amtes eingeleitet, so werden die Beamten daran beteiligt. Die Untersuchungen werden allein den nationalen Verfahrensregeln unterstellt. Bei ihrer praktischen Durchführung sind die Mitarbeiter des Amtes eng beteiligt und sie übernehmen die Führung. Wird eine Ermittlung abgeschlossen, wird der durch OLAF bearbeitete Bericht den nationalen Kontrollbehörden übermittelt, die dazu Stellung nehmen können.

Die direkten Ausgaben hingegen werden durch die Kommission selber verwaltet. Die Mitgliedstaaten haben in diesem Bereich weder eine Verwaltungs- noch eine Kontrollfunktion.

### III- Andere Bereiche

#### ***Schutz des Euro***

Die Kommission hat im Jahr 1998 Initiativen zum Schutz des Euro angekündigt, die sich in einen globalen Ansatz einfügen lassen. Zu den festgelegten Prioritäten gehören die Weiterbildung, der Informationsaustausch, die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung und der Schutz des Euro gegen Falschmünzerei. Diese sollen durch die Angleichung der strafrechtlichen Vorschriften erreicht werden.

Dieser vorzeitige Mechanismus muß nun vervollständigt werden. Zur Zeit wird in den zuständigen Dienststellen der Kommission ein Verordnungsvorschlag vorbereitet, der sich auf die Untersuchung und die Identifizierung von Falschgeld und auf den Schutz des Euro gegen Falschmünzerei bezieht. Europol bereitet sich seinerseits organisatorisch darauf vor, direkt vor Ort Fälschungen des Euro zu verhindern.

### IV- Der Kampf gegen die Geldwäsche

Die Kommission hat die Änderung der Richtlinie von 1991 über die Geldwäsche vorgeschlagen. Indem sie sie auf Geschäfte ausweitet, die über den Drogenhandel hinaus auch die organisierte Kriminalität einschließen, deckt sie damit auch die neuen mit der Geldwäsche verbundenen Gefahren ab. Die Kommission beabsichtigt, insbesondere die Verpflichtungen der ursprünglichen Richtlinie auf bestimmte nicht-finanzielle Tätigkeiten und Berufe zu erweitern. Gleichermaßen führt sie für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung zur Zusammenarbeit ein, um damit die illegalen Aktivitäten zu bekämpfen, die den finanziellen Interessen der Gemeinschaften schaden.

Die Kommission hat diese Änderungen vorgeschlagen. Grund hierfür war, daß den finanziellen Interessen der Gemeinschaften geschadet wird, wenn Straftaten aufgrund von organisierter Kriminalität verursacht werden. Bei Betrug mit Gemeinschaftsmitteln werden Gewinne erwirtschaftet, die entweder sofort gewaschen werden (*über* traditionelle Finanzkreisläufe) oder sie werden in legale Handelsgeschäfte investiert (Waren- und Güterkreislauf); mitunter führen die Unternehmen diese Geschäfte durch, ohne über die illegale Herkunft der Mittel Bescheid zu wissen. Es ist sehr wichtig, daß Informationen über verdächtige finanzielle Transaktionen verfügbar sind, um die finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu schützen. Denn dadurch kann eine Verbindung zwischen den Betrügern und den Organisatoren hergestellt werden und sie können strafrechtlich verfolgt werden.