

---

# Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU: Schritte auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum

Eckhart von Bubnoff\*

## Inhalt

- I. Institutionelle Fortentwicklung bei der Europäischen Kriminalitätsbekämpfung
- II. Die polizeiliche Ebene – Europol
  - 1. Organisation
  - 2. Aufgabenschwerpunkte – Analytischer Bereich
  - 3. Mandatsausweitung
  - 4. Operativer Bereich
  - 5. Projekteinbindung
  - 6. Justitielle Kontrolle
- III. Administrative Ebene – OLAF
  - 1. Aufgabenbereich
  - 2. Organisationsstruktur, Rechtsgrundlagen
  - 3. Untersuchungs- und Ermittlungstätigkeit
    - a) Sektorale Begrenzung
    - b) Interne und externe Untersuchungen
    - c) Reichweite der Ermittlungsbefugnisse
    - d) Abschlussbericht
  - 4. Zwischenstaatliche Stellen als Kontrollbetroffene
  - 5. Strafrechtsbezogene Einbindung
  - 6. Kontrollmechanismen

\* Dr. Eckhart von Bubnoff, Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht a.D. (Nussloch).  
Der Beitrag schließt an den in ZEuS 2001, S. 165 abgedruckten Aufsatz zu den Schwerpunkten strafrechtlicher Harmonisierung und den Orientierungsvorgaben aus der Grundrechtscharta 2000 an und führt ihn in institutioneller Hinsicht fort.

#### IV. Justitielle Ebene

1. Die Europäische Stelle für justitielle Zusammenarbeit (Eurojust)
  - a) Rechtsgrundlagen für Errichtung und Tätigkeit
  - b) Reichweite des Mandats
  - c) Aufgabenschwerpunkte
  - d) Struktur, Befugnisse, Organisation
  - e) Aufgabenwahrnehmung – Kollegium
  - f) Nationale Mitglieder – Bindegliedfunktion
  - g) Nationale Anlaufstellen
  - h) Arbeitsgrundlagen
  - i) Funktionsspezifische Außenkontakte
  - j) Kontrollorgane
2. Die Konzeption einer Europäischen Staatsanwaltschaft
  - a) Rechtsgrundlagen
  - b) Sektorale Zuständigkeit
  - c) Schrankensetzende Vorgaben
  - d) Dezentrale Struktur, Stellung und Befugnisse des Europäischen Staatsanwalts
  - e) Funktionale Voraussetzungen
    - (1) Gemeinschaftsrechtlicher Regelungsbedarf – Legalitätsprinzip
    - (2) Materielle Rechtsgrundlagen
    - (3) Zulässigkeit von Beweismitteln
  - f) Kontrollmöglichkeiten

#### V. Komplementäre Funktionen und Schnittstellen

1. Eurojust – Europol
2. Eurojust – OLAF
3. Europäische Staatsanwaltschaft – Eurojust – Europol
4. Europäische Staatsanwaltschaft – OLAF

#### VI. Der Europäische Haftbefehl

1. Unionseinheitliches Zugriffs- und Überstellungsinstrument
2. Form, Inhalt und Vollstreckungsfristen

3. Abgestuftes System

- a) Straftatspezifische Vollstreckungsverbindlichkeit
- b) Ausschlussgründe, insbesondere Doppelverfolungsverbot
- c) Fakultative Vollstreckung, Territorialitätsklausel u.a.
  - (1) Beiderseitige Strafbarkeit
  - (2) Konkurrierende Strafverfolgungszuständigkeit
  - (3) Territorialitätsklausel
  - (4) Verjährung
- d) Staatsangehörigkeitsklauseln

4. Europäischer „ordre public“

- a) Vollstreckungsverfahren
- b) Zusätzliche Garantien des Ausstellungsstaates, insbesondere Abwesenheitsverfahren

5. Spezialitätswirkung

VII. Europäische Informationsforen

- 1. Europäische Polizeiakademie (EPA/CEPOL)
- 2. Europäische Rechtsakademie (ERA)

VIII. Schlussbemerkungen

Anhang

Seit Jahresbeginn 2002 ist der Euro als gemeinsame europäische Währung in Umlauf; ein Meilenstein, der zur substantiellen Ausfüllung des einheitlichen Rechts- und Wirtschaftsraums maßgeblich beiträgt. Der unabhängige Konvent zur Neuordnung der Europäischen Union – beschlossen auf dem Gipfel von Laeken<sup>1</sup> – hat am 28. Februar 2002 seine Tätigkeit aufgenommen. Er soll die Grundlage für eine neue Verfasstheit der Union erarbeiten, die die demokratische Legitimierung und Transparenz der EU-Organe erhöht, die Kompetenzverteilung zwischen Union und den Mitgliedstaaten neu ordnet, der Grundrechtscharta 2000 den ihr gebührenden Platz zuweist und das Einstimmigkeitsprinzip zugunsten qualifizierter Mehrheitsentscheidungen zur Disposition stellt. Das zentrale Reformanliegen zielt auf eine Stärkung der europäischen Fundamente, auf eine Umgestaltung der Strukturen der Union, ihrer Organe und Einrichtungen, um sie gegenüber den Herausforderungen der Unionserweiterung um 13 Länder zu rüsten und auch künftig

<sup>1</sup> Schlussfolgerung von Laeken Nr. 3 f., im Internet unter: <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm> abrufbar (Zugriffsdatum: 9.6.2002).

funktionsfähig zu erhalten. Hierbei geht es zum einen um eine gestärkte Rolle des Europäischen Parlaments, um eine legislativ gleichberechtigte „Scharnierfunktion“ des Rats zwischen Union und Ländern sowie um eine Festigung der Kommission als starker europäischer Exekutive. Die zukunftsgerichtete Ausgestaltung der Union betrifft aber in gleicher Weise existentielle Fragen und Erfordernisse der Sicherung des unionsweiten Rechtsraums. Sie bietet die Chance, die Kriminalitätsbekämpfung auf europäischer Ebene wirksamer zu gestalten, sie im institutionellen wie auch instrumentellen Bereich auszubauen und damit präventiv wie reaktiv dem erhöhten kriminellen Gefahrenrisiko in einem ausgeweiteten Unionsraum schlagkräftig zu begegnen.

## I. Institutionelle Fortentwicklung bei der Europäischen Kriminalitätsbekämpfung

Die terroristischen Schreckensereignisse von New York und ihre weltweiten Rückwirkungen bedeuten einen einschneidenden Wendepunkt auch in der internationalen Kooperation. Eine effiziente Bekämpfung der transnationalen Kriminalität ist als zentrale Gemeinschaftsaufgabe klar definiert. Es bedarf insoweit einer institutionellen Fortentwicklung bzw. Modifizierung mit dem Ziel einer Wirksamkeitssteigerung. In diesen Kontext gehört eine notwendige progressive Umorientierung des dritten EU-Pfeilers „Justitielle Zusammenarbeit“, dem bislang die das Kriminalstrafrecht prägenden Aspekte zugeordnet werden, die Entwicklung eines zunehmend operativ angelegten Rahmens für eine abgestimmte polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit unter schrittweiser Ausweitung zentral gesteuerter und ausgerichteter Befugnisse. Das gemeinsame Bekämpfungspotential muss gebündelt und erweitert, ein grenzübergreifend wirksames Ermittlungs- und Zugriffsinstrumentarium auf unionsweit verbindliche Eingriffsgrundlagen gestellt, hinderliche Zuständigkeitsaufsplitterungen entschärft und Zuordnungen zu unterschiedlichen EU-Pfeilern (Gemeinschaftsaufgaben<sup>2</sup> bzw. justitielle Zusammenarbeit<sup>3</sup>) überbrückt und besser koordiniert werden. Die Bereitschaft zu einer abgestimmten Zusammenarbeit, zu übereinstimmenden Bekämpfungsstrategien, die Offenheit gegenüber deren stärkerer institutioneller Verankerung auf EU-Ebene hat mit den jüngsten Ereignissen zugenommen. Die Akzeptanz damit verbundener Souveränitätseinbußen ist bei den Mitgliedstaaten – abgesehen von unrühmlichen Ausnahmen – gewachsen.

<sup>2</sup> Und deren Bewältigung auf der Grundlage von Gemeinschaftsrecht.

<sup>3</sup> Und zu deren Ermöglichung/Verbesserung eine harmonisierende Steuerung der nationalen Strafrechte.

Die zunehmend unionsweite Schutzsicht<sup>4</sup> grenzüberschreitender Kriminalitätsbekämpfung entspricht deren fortschreitender Institutionalisierung auf europäischer Ebene. Als bedeutsame Schritte auf dem Weg zu einem gemeinsamen europäischen „Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum“ müssen die Einrichtung von Eurojust, die umfänglichen Vorarbeiten der Kommission für eine europäische Strafverfolgungsbehörde und die Schaffung eines Europäischen Haftbefehls gesehen werden. Die justitielle Ausfüllung und institutionelle Fortentwicklung in einem unionseinheitlichen Rechtsraum kann sich auf übereinstimmende rechtsstaatliche Fundamente und ein zunehmendes gegenseitiges Vertrauensverhältnis in die mitgliedstaatlichen Strafverfolgungssysteme stützen. Dieser gemeinsame „Sockel“ rechtfertigt es, die gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen, aber auch von Ermittlungsmaßnahmen und Beweismitteln als tragendes Prinzip, als „Eckstein justitieller Zusammenarbeit“<sup>5</sup> und als wichtige Vorbedingung der Rechtssicherheit innerhalb der Union konkret zu verankern und zu festigen.<sup>6</sup> Die zwischenstaatliche Rechtshilfe erweist sich als schwerfälliger und überholter Mechanismus, den es soweit möglich abzulösen gilt.<sup>7</sup>

Die derzeitige institutionelle Ausrichtung der europäischen Kriminalitätsbekämpfung vollzieht sich auf polizeilicher (II.), administrativ-ermittelnder (III.) und justitieller Ebene (IV.). Deren jeweilige Aufgabenstellung, die die Zuordnung zu dem ersten Pfeiler (EG-Vertrag) bzw. dem dritten Pfeiler (EU-Vertrag) bestimmt, knüpft an schwerpunktmäßig unterschiedliche Schutzrichtungen an: einerseits – begrenzt – an gemeinschaftsspezifisch wirtschaftliche und finanzielle Schutzinteressen (Gemeinschaftshaushalt) und deren Verletzung, zum anderen an die breite Schutzpalette der Sicherheitsinteressen und des Rechtssicherheitsgefühls der Unionsbürger als eigenständigem europäischem Schutzgut in seinen verschiedenen Ausprägungen. Diese Institutionen haben zwar eine partiell gleichläufige Zielrichtung. Hierzu leisten sie unterschiedliche Beiträge, die indes – soweit erforderlich – koordiniert wahrgenommen werden sollten. Die Einrichtungen sind auf verschiedener Vertragsebene angesiedelt, weisen strukturelle Unterschiede auf und weichen in ihren Basisregelungen, Aufgabenschwerpunkten, Befugnissen und

<sup>4</sup> Siehe hierzu die Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Nachweise bei *v. Bubnoff*, Schwerpunkte strafrechtlicher Harmonisierung in Europa unter Berücksichtigung der Orientierungsvorgaben aus der Grundrechtscharta 2000, ZEuS 2001, S. 193 ff.) und des Terrorismus im Rahmenbeschluss v. 13.6.2002, baldige Veröffentlichung im ABl. v. Juni 2002 zu erwarten; hierzu Ratsdokument v. 7.12.2001, 14845/1/01 REV 1, Limite Terrorismusbekämpfung (politische Einigung am 6.12.2001); Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 27.12.2001, ABl. EG Nr. L v. 28.12.2001, S. 90.

<sup>5</sup> Schlussfolgerungen von Tampere, Nr. 33-37, im Internet abrufbar unter: <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm> (Zugriffsdatum: 9.6.2002) u. von Laeken, Nr. 45 (Fn. 1).

<sup>6</sup> Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen (2001), ABl. EG Nr. C 12 v. 15.1.2001, S. 10.

<sup>7</sup> Rahmenbeschluss des Rates zum Europäischen Haftbefehl v. 13.6.2002, (Fn. 4), Erwägung Nr. 5, Ratsdokument vom 10.12.2001, 14867/1/01 REV 1, Limite Europäischer Haftbefehl (politische Einigung) u. Kommissionsvorschlag KOM (2001) 522, Begr. S. 2, ABl. Nr. C 332 E v. 27.11.2001, S. 305 ff.

Kontrollmechanismen nicht unwesentlich voneinander ab. Hieraus erschließt sich ihr unterschiedliches Funktionsverständnis. Ungeachtet dessen erscheint es unabdingbar, sie als kohärente Teile einer einheitlichen Verbrechensbekämpfungsstrategie auf Unionsebene konzeptionell und systematisch zusammen zu führen und ihre jeweiligen Arbeits- und Untersuchungsergebnisse bei konkreten strafrechtlichen Ermittlungen sinnvoll zu nutzen (V.). Dies setzt gewisse Modifizierungen, die übereinstimmende Wahrung gewisser verfahrensrechtlicher Mindeststandards bei etwaiger Beweiserhebung sowie eine geregelte Einbindung in ein abgestimmtes Funktionssystem mit Informations- und Abstimmungsobliegenheiten und vereinfachten Kommunikationsmöglichkeiten voraus, wie sie ansatzweise in dem neuen Eurojust-Beschluss anklingen.

Zu der institutionellen Gewichtung gehört auch der qualitative Sprung auf eine europaweite gemeinsame Zugriffs- und Überstellungsplattform, die mit dem europäischen Haftbefehl (VI.) erhebliche praktische Bedeutung erlangen wird. Zur Vermittlung der komplexen europäischen Rechtslage kommt den europäischen Informationsforen eine nicht unwichtige Funktion zu (VII.).

## II. Die polizeiliche Ebene – Europol

Angesichts der weltweiten Kriminalitätsentwicklung bedarf es gemeinsamer Strategien, die Prävention und Repression konzeptionell zusammenführen, die Präventions- und Fahndungsmaßnahmen grenzübergreifend bündeln. Auf polizeilicher Ebene wurden – anders als im justitiellen Bereich – mit der Einrichtung von Europol<sup>8</sup> frühzeitig erfolgreiche Akzente gesetzt. Das supranationale Europäische Polizeiamt kann als Servicestelle und Mittelpunkt eines schlagkräftigen Netzwerks zur Verhütung und Bekämpfung schwerwiegender internationaler Kriminalitätsercheinungen, als „Nervenzentrum“ zum Schutz der neuen Währung, als Zentralstelle zur Erfassung krimineller Strukturen, zur Speicherung und elektronischen Verfügbarmachung von relevantem, z.B. terrorismusbezogenem Datenmaterial an die Fahndungs- und Ermittlungsbehörden der Mitgliedstaaten gekennzeichnet werden. Das Amt setzt Signale für eine grenzüberschreitende Strafverfolgung in Europa.

<sup>8</sup> Zur Errichtung des Europ. Polizeiamtes und seiner Legitimation *Baldus*, Europol und Demokratieprinzip, ZRP 1997, S. 286; Bull DRiZ 1998, S. 32; *Dieckmann*, Europäische Kooperation im Bereich der Strafrechtspflege – Bestandsaufnahme und Ausblick, NStZ 2001, S. 617; *Gleiß*, Europol, NStZ 2001, S. 623; *Petri*, Europol – Grenzüberschreitende Tätigkeit in Europa (2001).

## 1. Organisation

Europol hat als autonome Behörde mit Immunitätsschutz nach einem erfolgversprechenden Vorlauf am 1. Juli 1999 offiziell seine Tätigkeit aufgenommen. Das Polizeiamt bewegt sich im sogenannten dritten Pfeiler mit seiner intergouvernementalen Struktur. Sein Personal arbeitet von externen Weisungen unabhängig. Als zwischenstaatliche Einrichtung gründet sich das Amt auf das Europol-Übereinkommen von 1995<sup>9</sup>. Kraft eigener Rechtspersönlichkeit kann Europol – mit Zustimmung des Rates – Kooperationsabkommen vereinbaren.<sup>10</sup> Beispielhaft ist hier unter Berücksichtigung des beschleunigenden Anlasses das am 7. Dezember 2001 unterzeichnete Abkommen mit den USA.<sup>11</sup> Auch mit anderen Organen und Einrichtungen der Union kann Europol formalisierte Kooperationsabsprachen treffen (OLAF/Kommission; Eurojust). Solche erweisen sich bei Zuständigkeitsüberschneidungen oder komplexen Fallkonstellationen, etwa im Bereich der Betrugskriminalität (zum Nachteil der Gemeinschaft), als zweckmäßig. Gegenüber dem Europäischen Parlament besteht die Pflicht zur Vorlage eines jährlichen Tätigkeitsberichts.<sup>12</sup>

Als organisatorische Stützen von Europol<sup>13</sup> fungieren – neben der Finanzkontrolle durch einen eigenen, von einem Haushaltsausschuss überwachten Kontrolleur – der allein weisungsbefugte Direktor von Europol und der Verwaltungsrat. Diesem aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Gremium obliegt die Festlegung der Leitlinien für die Europol-tätigkeit und eine gewisse Kontrollfunktion über die Amtsführung des Direktors. Die wichtige Datenschutzkontrolle bei Europol ist einer weitgehend unabhängigen gemeinsamen Kontrollinstanz und bezüglich der Datenübermittlung an Europol nationalen Kontrollinstanzen übertragen.<sup>14</sup> Der personenbezogene Datenschutz orientiert sich an dem europäischen Datenschutzmindestniveau (Art. 14 Europol-Übk.), wie es in der Datenschutzkonvention des Europarats vom 28. Januar 1981 (ETS 108), der Empfehlung R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarats vom 17. September 1987 über die

<sup>9</sup> ABl. EG Nr. C 316 v. 27.11.1995, S. 1.

<sup>10</sup> Art. 42 Europol-Übk.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu Ratsdokument 13359/01, Limite Europol 82, im Internet abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/utf/register/frames/introfsDE.htm> (Zugriffsdatum 10.6.2002).

<sup>12</sup> Art. 34 Europol-Übk.

<sup>13</sup> Art. 26 (Rechtspersönlichkeit), Art. 27 (Organe), Art. 28 (Verwaltungsrat), Art. 29 (Direktor), Art. 35 Abs. 3, 7, 8 (Finanzkontrolleur, Haushaltsausschuss), Art. 23, 24 (nationale und gemeinsame Kontrollinstanz Datenschutz).

<sup>14</sup> Vgl. Art. 23 u. 24 Europol-Übk.; zum europäischen Datenschutzniveau vgl. das Übk. zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzkonvention des Europarats) ETS 108; zur datenschutzrechtlichen Verantwortung von Europol *Bachmeier*, ERA Forum 2 – 2001, S. 56 u. *Sule*, Europol und europäischer Datenschutz, Schriftenreihe des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaften (1997).

Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich sowie in Art. 23 EuRHÜbk. Ausdruck gefunden hat.

## 2. Aufgabenschwerpunkte – Analytischer Bereich

Eine wesentliche Aufgabenstellung dieser europäischen Zentralstelle liegt in der Sammlung, der analytischen Auswertung und dem Austausch kriminalitätsrelevanter Daten und Erkenntnisse sowie in der Bereitstellung eines europäischen Informationssystems. Die anlassunabhängige analytische Aufgabe vollzieht sich auf der Grundlage einer eigenständigen Projektwahl sowie Plausibilitätskontrolle hinsichtlich Datengewinnung und -gewichtung, und zwar ohne Kontrollmechanismen von außen. Die Analysetätigkeit baut auf standardisierten, ständig fortzuentwickelnden Methoden zur Annäherung an ein Kriminalitätsgeschehen und auf einem umfänglichen Daten- und Informationsfluss auf. Sie zielt u.a. darauf ab, Verbindungen zwischen scheinbar isolierten Ereignissen aufzuspüren, kriminelle Strukturen transparent zu machen, ein Bewegungsbild grenzüberschreitender Wege, Verflechtungen und inkriminierter Geldflüsse bestimmter organisierter Kriminalität zu erstellen und diese (täterbezogen) konkret zuzuordnen. Diese Art von richtungsbestimmendem *Brainstorming* führt zu einem erheblichen Informationsvorsprung gegenüber den nationalen Strafverfolgungsbehörden und bestimmt grenzüberschreitende präventive wie auch Ermittlungsmaßnahmen der nationalen Organe im wesentlichen Umfang mit.

## 3. Mandatsausweitung

Das Europäische Polizeiamt hat somit eine vorbereitende, beratende, koordinierende und unterstützende Funktion für die nationalen Ermittlungsbehörden und kommuniziert mit diesen über in der Europolzentrale residierende Verbindungsbeamte. Die Aufgabenzuweisung an Europol unterliegt einer dynamischen Fortentwicklung, der kriminelle Bezugsbereich einer ständigen Ausweitung. Nach schrittweiser Einbeziehung aller Gestaltungen von Terrorismus<sup>15</sup> und Geldwäsche<sup>16</sup> werden inzwischen gemäß dem Ratsbeschluss zur Mandatsausweitung vom 6. Dezember 2001<sup>17</sup> alle im Anhangskatalog zum EuropolÜbk. (Art. 2) aufgeführten schwerwiegenden Formen internationaler Kriminalität erfasst. Zum präventiven Schutz des Euro ist bei Europol eine Zentralstelle zur Informationsbündelung über Geldfälschungsfälle (Meldepflicht) eingerichtet, die aufgrund gespei-

<sup>15</sup> ABl. EG Nr. C 26 v. 30.1.1999, S. 22.

<sup>16</sup> Protokoll über die Änderung von Art. 2 EuropolÜbk. und eine Zuständigkeitserweiterung auf Geldwäsche nebst Ratsbeschluss v. 30.11.2000 mit Annahmempfehlung, ABl. EG Nr. C 358 v. 13.12.2000, S. 1.

<sup>17</sup> ABl. EG Nr. C 362 v. 18.12.2001, S. 1.



cherter operativer und strategischer Daten die kriminellen Strukturen aufdecken soll.<sup>18</sup> Eine konzeptionelle Erweiterung des Europolmandats über die logistische Zweckbestimmung hinaus ist vor allem im Hinblick auf operative Befugnisse im Amsterdamer Stufenplan (Art. 30 Abs. 2 lit. a u. b EUV) angelegt und vollzieht sich auf der Grundlage von Zusatzprotokollen zum EuropolÜbk., von konkretisierenden „Soft-law-Empfehlungen/Erläuterungen“ des Rates<sup>19</sup> oder aufgrund der EU-Rechtshilfekonvention<sup>20</sup>. Hierin werden (weitere) Einsatzmöglichkeiten von Europolbediensteten erläutert.

#### 4. Operativer Bereich

Eigenständige Fahndungs- und Ermittlungsbefugnisse sind zwar mangels europäischer Rechtsgrundlagen bei dem Europäischen Polizeiamt bisher nicht angesiedelt. Für Exekutiv-, Zugriffs- und Zwangsbefugnisse – hierbei ist an Festnahmen, Wohnungsdurchsuchungen, Telefonüberwachung zu denken – mangelt es noch an europäischen Ermittlungs- und Eingriffsregelungen sowie an einem justitiellen Überbau mit Sachleistungs- und Kontrollmöglichkeiten. Ansätze einer operativen Mitwirkung des Polizeiamts bzw. seiner Bediensteten werden indes sichtbar in der absehbaren Befugnis, sich grenzübergreifend tätigen Ermittlungsteams anzuschließen, an operativen Aktionen vor Ort mitzuwirken, an Befragungen aktiv teilzunehmen oder sich in konkrete Ermittlungen einzubinden. Dies kann durch Ausübung eines Europol zustehenden Initiativrechts zur Aufnahme mitgliedstaatlicher strafrechtlicher Ermittlungen geschehen. Entsprechende Einleitungsersuchen von Europol sind von den nationalen Behörden unverzüglich zu prüfen und gegebenenfalls unter Mitteilung entgegenstehender Gründe zu bescheiden. Mit der ermittlungsinizierenden Tätigkeit wird sich Europol an der Schnittstelle zu Eurojust als dem justitiellen Pendant befinden. Die formelle Übertragung dieser Rechte im Wege der Ergänzung des EuropolÜbk. (Art. 3 Abs. 1 Nrn. 6 u. 7 und Art. 3 a) steht unmittelbar bevor.<sup>21</sup> Dabei ergibt sich die Frage der Rechtsform einer solchen Übertragung und der Änderungsfähigkeit des EuropolÜbk. auch im Wege von Beschlüssen nach Art. 34 EUV, etwa zu Art. 13 EuRHÜbk.

<sup>18</sup> Seit 1.1.2002 in Funktion; hierzu VO EG Nr. 1338/2001, Erwägung Nr. 14 u. Art. 3 u. 7, ABl. EG Nr. L 181 v. 4.7.2001, S. 6; Jahresbericht 2000 der Kommission v. 23.5.2001, KOM (2001) 255, S. 10.

<sup>19</sup> Ratsempfehlung zum Initiativrecht für strafrechtl. Ermittlungen in den Mitgliedstaaten v. 28.9.2000 und zu Einsatzmöglichkeiten in gemeinsamen Ermittlungsteams v. 30.11.2000, ABl. EG Nr. C 289 v. 13.10.2000, S. 8 u. C 357 v. 13.12.2000, S. 7; Schlussfolgerungen von Tampere Nr. 45 (Fn. 5) und von Laeken Nr. 43 (Fn. 1).

<sup>20</sup> Art. 13 Abs. 6 u. 12: Europol-Mitarbeiter als „entsandte“ Mitglieder einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe.

<sup>21</sup> Ratsdokument v. 6.3.2002, Nr. 6791/02, Limite Europol 13, im Internet abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introfsDE.htm> (Zugriffsdatum: 10.6.2002).

## 5. Projekteinbindung

Das Tätigkeitsfeld reicht also von der Vermittlung hochwertiger (aktiver wie reaktiver) analytischer Einschätzung, Bedrohungsbewertungen und strategischen Informationen<sup>22</sup> über logistische Unterstützung, Beteiligung an proaktiver Überwachung bis zu einem operativen Einklinken. Beispielhaft sind hier nach dem Europol-Jahresreport 2000 die Koordinierung „kontrollierter Lieferungen“ quer durch Europa (staatlich überwachte Drogengeschäfte), die unterstützende Einbindung in *Task Forces* der Ostseeanrainerstaaten gegen grenzüberschreitende Schwarzgeldbewegungen und Kfz-Verschiebungen sowie der Niederlande gegen Kinderpornographie im Internet (Operation Kim 2000); ferner die Aufdeckung und Unterstützung bei der Zerschlagung krimineller Schleusernetze von Afrika nach Schweden (Operation Tiger 1999) bzw. eines zwischen Litauen, Polen und Dänemark agierenden Menschenhändlersyndikats (Operation Lagos 2000). Neuerdings auch das Zusammenfügen von Erkenntnissen über die Einschleusung von El Kaida Mitgliedern durch osteuropäische Transitländer zu einem Bewegungsbild innerhalb des Unionsgebiets.

## 6. Justitielle Kontrolle

Externe Kontrollmöglichkeiten der Tätigkeit von Europol als rechtlich selbstständiger Einrichtung sind eingeschränkt. Gegen die Speicherung, Analyse und Weitergabe personenbezogener Daten sowie zur Durchsetzung eines entsprechenden Auskunftsanspruchs sind zwar Haftungsregelungen und Rechtsschutz im Europolübereinkommen verankert.<sup>23</sup> Die zuständige gemeinsame Kontrollinstanz kann indes den Anforderungen einer unabhängigen Kontrolle nicht hinreichend gerecht werden,<sup>24</sup> da sie durch Beratungsaufgaben in die Verantwortungsstruktur Euopols miteinbezogen ist. Bei der Durchsetzung eines Auskunftsanspruchs wird die prozessuale Stellung des Rechtsschutzsuchenden durch den Begründungsmangel einer ablehnenden Verwaltungsentscheidung, ferner durch die bei der gemeinsamen Kontrollinstanz vorausgesetzte Zwei-Drittel-Mehrheit für eine Beanstandung und schließlich durch die Unanfechtbarkeit der Beschwerdeentscheidung weitestgehend geschwächt.<sup>25</sup>

Eine justitielle Einbindung mit gerichtlicher Kontrolle ist vor allem für den absehbar zunehmenden operativen Bereich nicht vorgesehen.<sup>26</sup> Auf europäischer

<sup>22</sup> Vgl. hierzu die definitorische Auflistung in Art. 2 des KooperationsÜbk. zwischen Europol und den USA (Fn. 11).

<sup>23</sup> Vgl. Art. 19, 24, 38 ff. EuropolÜbk.

<sup>24</sup> Vgl. *Frowein/Krisch*, Der Rechtsschutz gegen Europol, JZ 1998, S. 589, 596.

<sup>25</sup> Art. 19 Abs. 4 u. 7, Art. 24 Abs. 7 EuropolÜbk.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu *Gleß*, (Fn. 8), S. 623; *Ostendorf*, Europol – ohne Rechtskontrolle?, NJW 1997, S. 3418, *Prantl*, Europol – außer Kontrolle, DRiZ 1997, S. 234; BT-Innenausschuss (Sachverständigenanhörung), Europol ja – Immunitätenregelung nein, DRiZ 1998, S. 140.

Ebene eröffnet zwar das Europol-Auslegungsprotokoll vom 17. Dezember 1997<sup>27</sup> eine Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für die Auslegung und Anwendung des EuropolÜbk. im Wege einer Vorlage.

Diese läuft aber wegen des vorgeschalteten, durch den Immunitätsvorbehalt<sup>28</sup> überwiegend verschlossenen nationalen Rechtsweg weitgehend leer. Mit einer funktionalen Ausweitung der Europolbefugnisse gewinnen indes die Vorbehalte gegen eine Freistellung von jeglicher Gerichtsbarkeit sowie von einer Strafverfolgung für Taten, die Europolbedienstete anlässlich ihrer dienstlichen Tätigkeit begangen haben, an praktischem Gewicht. Eine Ausnahme ist derzeit lediglich bei der Verletzung von dienstlichen Geheimhaltungspflichten zugelassen, wobei hier die strafrechtliche Ahndung unter dem wenig sinnvollen Vorbehalt eines Strafantrags des Europoldirektors, also eines *Insiders*, steht.<sup>29</sup>

Bei künftiger operativer Ausweitung des Europolmandats und einer möglichen Übertragung aktiv-kooperativer Fahndungs- und Ermittlungszuständigkeiten an Europol könnten rechtlich geschützte Individualinteressen tangiert werden. Insofern dürfte die gegenwärtige justitielle Lücke kaum vertretbar, eine gerichtliche Kontrollmöglichkeit unabdingbar und das Immunitätsprotokoll in dieser Form nicht mehr aufrecht zu erhalten sein. Denn öffentliche Gewalt muss kontrollierte Gewalt sein. Die Verweisung auf die nationalen gerichtlichen Kontrollsysteme muss als wenig praktikable Lösung angesehen werden.<sup>30</sup> Die einschlägigen Erklärungen von Amsterdam und Tampere<sup>31</sup> lassen plausible Begründungen dafür vermissen, wie eine übergreifende zwischenstaatliche Einrichtung einer nachrangigen Kontrollebene mit beschränkt nationalen und überdies nicht deckungsgleichen Kontrollsystemen unterstellt werden kann. Solche Kontrollverhältnisse erscheinen konzeptionell nicht kompatibel. Im Zuge einer justitiellen Fortentwicklung auf europäischer Ebene könnte längerfristig eine justitielle Einbindung von Europol über eine Europäische Staatsanwaltschaft sichergestellt und der Rechtsweg zu einer besonderen Kammer des Europäischen Gerichtshofs eröffnet werden. Dies würde allerdings ein sektorales verfahrensrechtliches Mindestregelungspotential mit unionsweiter Geltung voraussetzen, das in die nationalen Strafverfahrensordnungen zu integrieren wäre. Bemerkenswert ist, dass ungeachtet der dynamischen Entwicklung weder der Beschluss des Rates über die Einrichtung von Eurojust noch das Grünbuch der Kommission eine justitielle Kontrolle von Europol als mögliche Aufgabe ansprechen.

<sup>27</sup> ABl EG Nr. C 299 v. 9.10.1996, S. 2.

<sup>28</sup> Art. 41 Abs. 1, 3 EuropolÜbk. i.V.m. dem Rechtsakt u. Protokoll v. 19.6.1997 über die Vorrechte und Immunitäten für Europol u. Europolbedienstete, ABl. EG Nr. C 221 v. 19.7.1997, S. 1.

<sup>29</sup> Art. 32 Abs. 4 EuropolÜbk.; Art. 8 Immunitätsprotokoll, (Fn. 28).

<sup>30</sup> v. *Bulmoff*, Jhrb. für Italienisches Recht, Bd. 11 (1998), S. 153, 156; *Gleiß*, (Fn. 8), S. 627 f.

<sup>31</sup> Amsterdamer Erklärung Nr. 6 zu Art. K 2 n.F. = Art. 30 EUV u. Ratsschlussfolgerung von Tampere Nr. 45 (Fn. 5).

### III. Administrative Ebene – OLAF

Der Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen gehört zu den Hauptaufgaben aller europäischen Institutionen, vor allem aber der Kommission. Er umfasst insbesondere die Aufdeckung und Verfolgung von gemeinschaftsschädigenden Handlungen (Art. 280 EGV). Mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben haben die EU-Institutionen das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)<sup>32</sup> betraut.<sup>33</sup> Es wurde als unabhängige Dienststelle der Kommission eingerichtet,<sup>34</sup> hat seine Tätigkeit am 1. Juni 1999 aufgenommen und die im Generalsekretariat der Kommission angesiedelte *Task Force* zur Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) abgelöst.<sup>35</sup> OLAF wird als „Motor“ eines Europas der Legalität gegen die international organisierte Kriminalität zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gekennzeichnet.<sup>36</sup>

#### 1. Aufgabenbereich

OLAF ist eine gemeinschaftliche Verwaltungsbehörde mit unabhängigen Ermittlungsbefugnissen, keine Polizei- oder Justizbehörde. Seine konzeptionelle Grundlage verbindet Betrugsprävention und -bekämpfung. Durch eine präzise Aufgabenbeschreibung<sup>37</sup> für OLAF wird Art. 280 EGV konkret umgesetzt. Dem Amt obliegen neben internen Verwaltungsuntersuchungen zum Schutz der Gemeinschaftsrechtsordnung alle erforderlichen Maßnahmen gegen gemeinschaftsschädigende Handlungen, die verwaltungs- oder strafrechtlich geahndet werden können. Hierzu kann das Amt die erforderlichen Untersuchungen/Verwaltungsermittlungen durchführen.<sup>38</sup> Diese Ermittlungen haben formal keinen strafverfahrensrechtlichen Charakter. Außerdem koordiniert OLAF die mitgliedstaatlichen Aktivitäten zur Betrugsbekämpfung. Das Amt stimmt insbesondere die Ermittlungen auf den Problemfeldern mit schwerwiegenden Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt,<sup>39</sup> etwa im Bereich der Strukturfonds oder zur Bekämpfung des Zigarettenschmuggels, im Rahmen der operativen Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und Beitrittsländern ab. Kooperative Strategien von OLAF sind auch im

<sup>32</sup> *Office de la lutte Anti-Fraude.*

<sup>33</sup> VO EG Nr. 1073/99 u. VO Euratom Nr. 1074/99 v. 25.5.1999, ABl. EG Nr. L 136 v. 31.5.1999, S. 1 u. S. 8; vgl. ferner die Ratsschlussfolgerungen von Köln Nr. 33 f., wistra 1999 Heft 7, V.

<sup>34</sup> Kommissionsbeschluss v. 28.4.1999 über die Errichtung, ABl. EG Nr. L 136 v. 31.5.1999, S. 20.

<sup>35</sup> Zur Entwicklung *Gleiß*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), EuZW 1999, S. 618.

<sup>36</sup> Dokumentation der Europäischen Kommission zu OLAF (2001), S. 3.

<sup>37</sup> Art. 1 Abs. 3 VO EG Nr. 1073/99 (Fn. 33) u. Art. 2 des Errichtungsbeschlusses v. 28.4.1999.

<sup>38</sup> Art. 1 u. 2 VO EG Nr. 1073/99 (Fn. 33).

<sup>39</sup> Jahresbericht der Kommission 2000 zum Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen und zur Betrugsbekämpfung vom 23.5.2001, KOM (2001) 255, S. 26 f.

pfeilerübergreifenden Bereich notwendig, z.B. mit dem Ziel, die Nutzung des gemeinschaftlichen Finanzsystems zum Zwecke weitergreifender krimineller Gewinnerhaltung zu verhindern.

## 2. Organisationsstruktur, Rechtsgrundlagen

OLAF ist in der Europäischen Gemeinschaft selbst, dem sogenannten ersten Pfeiler angesiedelt. Seine „duale Funktionalität“ zeigt sich einerseits – außerhalb der operativen Tätigkeit – in der Zugehörigkeit zur Kommission und seiner Unterstellung unter das für den Haushalt zuständige Kommissionsmitglied, andererseits in der Untersuchungsautonomie als unabhängiger Ermittlungsdienst. Der von der Kommission in Abstimmung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat ernannte Generaldirektor leitet das Amt.<sup>40</sup> Die Verwaltungsstruktur des Amtes beruht auf dem Organisationsplan vom 15. Juni 2001, der die Aufgabenstellung auf drei Direktionen/Abteilungen verteilt. Als zentrale Abteilung mit Außenwirkung fungiert die auf zwei Ermittlerpools gestützte Direktion für „Ermittlungen und operationelle Aktivitäten“. Dem Amt ist ein Überwachungsausschuss<sup>41</sup> beigeordnet, der aus fünf besonders erfahrenen externen Persönlichkeiten besteht, welche von Parlament, Rat und Kommission in gegenseitigem Einvernehmen berufen werden.

OLAF nimmt alle operationellen Aufgaben der Kommission bei der Betrugsbekämpfung wahr und kann sich bei der Durchführung von Ermittlungen auf die der Kommission durch Gemeinschaftsrecht oder völkerrechtliche Abkommen mit Drittstaaten eingeräumten Kompetenzen stützen.<sup>42</sup> Rechtsgrundlage für seine Untersuchungstätigkeit sind die vom Europäischen Parlament und dem Rat am 25. Mai 1999 angenommenen Verordnungen EG Nr. 1073/1074/99. In diesen Verordnungen werden die Untersuchungsvoraussetzungen und Ermittlungsbefugnisse konkretisiert. Das Amt nimmt seine externen und internen Kontrollrechte in „voller Unabhängigkeit“, auch gegenüber der Kommission, wahr. Die Unabhängigkeit ist durch Klagemöglichkeiten zum Europäischen Gerichtshof abgesichert. Zu ihrer Gewährleistung hat das Amt einen besonderen Status. Das Amt kann Untersuchungen aus eigener Initiative einleiten oder externe Untersuchungen auf Ersuchen eines betroffenen Mitgliedstaates beschließen. Der Direktor des Amtes leitet die Ermittlungen weisungsunabhängig. Versuche einer Steuerung der Ermittlungen oder sonstigen Einflussnahme durch europäische Einrichtungen, Regierungen etc. sind unstatthaft und unbeachtlich.

<sup>40</sup> Art. 12 EG VO Nr. 1073/99 (Fn. 33) u. Art. 5 des Errichtungsbeschlusses.

<sup>41</sup> Art. 11 u. Erwägung Nr. 17 VO EG Nr. 1073/99 (Fn. 33).

<sup>42</sup> Art. 2 Abs. 1 u. 5 des Errichtungsbeschlusses; Art. 1 und Erwägung Nr. 9 VO EG Nr. 1073/1074/99 (Fn. 33); Art. 5 VO EG/Euratom Nr. 2185/96 v. 11.11.1996, ABL EG Nr. L 292 v. 15.11.1996, S. 2.

### 3. Untersuchungs- und Ermittlungstätigkeit

Schwerpunkt der Tätigkeit von OLAF ist der Untersuchungsauftrag hinsichtlich rechtswidriger gemeinschaftsschädigender Handlungen, den das Amt zur Wahrung der Gemeinschaftsinteressen als eine Art gemeinschaftsrechtlicher „Vor-Ermittlungsbehörde“ mit verwaltungsrechtlichem Ansatz ausübt. Eine funktionale Vergleichbarkeit und Gleichläufigkeit mit strafrechtlichen Ermittlungsdiensten in Voraussetzungen und Zielsetzung, wenngleich mit unterschiedlicher Eingriffsintensität, ist nicht zu übersehen.

#### a) Sektorale Begrenzung

Der Untersuchungsauftrag ist sektoral begrenzt auf spezifisch gemeinschaftsbezogene Unregelmäßigkeiten.<sup>43</sup> Er umfasst die Aufklärung von Betrug etwa im Zollbereich, der missbräuchlichen Subventionsverwendung und Steuerhinterziehung mit Auswirkung auf den Gemeinschaftshaushalt, die Aufdeckung von Korruption, aber auch sonstiger rechtswidriger Handlungen zu Lasten der EU über den eigentlichen finanziellen Interessenschutz hinaus. Verfehlungen von EU-Bediensteten bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit fallen ebenfalls in den Untersuchungsbereich.

#### b) Interne und externe Untersuchungen

OLAF ist mit weitgehenden Ermittlungsrechten sowohl gegenüber gemeinschaftlichen Organen wie auch gegenüber beteiligungsverdächtigen Wirtschaftsteilnehmern ausgestattet. Dem entspricht die Unterscheidung zwischen internen und externen Untersuchungen. Einleitung und Durchführung setzen einen begründeten Anfangsverdacht auf gemeinschaftsschädigendes Handeln (z.B. Betrug) voraus.<sup>44</sup> Bei Anhaltspunkten für Unregelmäßigkeiten hat die betroffene Gemeinschaftseinrichtung eine Informationspflicht gegenüber OLAF.<sup>45</sup> Die Mitglieder des betroffenen Organs sind verpflichtet, die Kontrolleure des Amtes bei ihren Ermittlungen in erforderlicher Weise zu unterstützen.<sup>46</sup> OLAF darf auch gegen den Willen eines EG-Organes dort Ermittlungen vornehmen. Die Verpflichtung aller europäischen Einrichtungen wie auch der Mitgliedstaaten zum Austausch und zur Weitergabe untersuchungsrelevanter Informationen und Unterlagen an OLAF ist konkret festgeschrieben.

<sup>43</sup> Art. 1 Abs. 3 u. Erwägung Nr. 4 u. 5 VO EG Nr. 1073/99 (Fn. 33).

<sup>44</sup> Für interne Untersuchungen vgl. Dokumentation zur Betrugsbekämpfung (2001) S. 4; für externe Untersuchungen Art. 5 Abs. 1 VO EG Nr. 2185/96 i.V.m. Art. 3 VO EG Nr. 1073/99 (Fn. 33).

<sup>45</sup> Art. 7 VO EG Nr. 1073/99 (Fn. 33).

<sup>46</sup> Art. 6 Abs. 6 VO EG Nr. 1073/99 (Fn. 33).

Die administrative Befugnis bezieht sich auf alle Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Gemeinschaft, auch solche mit Sonderstatus. Sie schließt die Kommission als eigene Mutterbehörde mit ein. Die Klärung der umstrittenen Frage, ob OLAF auch für Untersuchungen bei der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Investitionsbank, gegebenenfalls unter Wahrung deren funktionaler Unabhängigkeit, zuständig ist, obliegt dem Europäischen Gerichtshof.<sup>47</sup>

Aus der Sicht der nationalen Strafverfolgungsbehörden steht die Zusammenarbeit mit OLAF bei der Durchführung externer Untersuchungen im Vordergrund. Das Betrugsbekämpfungsamt kann bei begründeter Annahme von Unregelmäßigkeiten externe Kontrollen vor Ort in den Mitgliedstaaten, bei bestehenden Kooperationsübereinkommen auch in Drittstaaten vornehmen. Sie richten sich in erster Linie gegen beteiligungsverdächtige Wirtschaftsteilnehmer, die die erforderlichen Ermittlungsmaßnahmen zu ermöglichen haben.<sup>48</sup> Sie können sich aber auch auf weitere Wirtschaftsteilnehmer erstrecken, die über einschlägiges Informationsmaterial zu den illegalen Vorgängen verfügen. Die Ausübung der Untersuchungsbefugnisse vor Ort muss sich im Rahmen der einschlägigen mitgliedstaatlichen Verfahrensvorschriften halten.<sup>49</sup>

### c) Reichweite der Ermittlungsbefugnisse

Die Untersuchungsbefugnisse innerhalb von Gemeinschaftseinrichtungen umfassen den Zugang zu Informationen und Räumlichkeiten, u.U. ohne Voranmeldung, eine Überprüfung der Buchhaltung, Rechnungsführung, den Zugriff auf Dokumente und Datenträger, die Anfertigung von Auszügen/Ablichtungen, die Sicherstellung von gefährdeten Unterlagen sowie Befragungsrechte gegenüber Bediensteten.<sup>50</sup> Die Bedingungen und Modalitäten externer Kontrollen richten sich nach der einschlägigen VO EG Nr. 2185/96<sup>51</sup>, die den Zugang zu den (gewerblichen) Räumen des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers sowie zu allen Informationen und Unterlagen eröffnet und diese beispielhaft konkretisiert.<sup>52</sup> Förmliche Befragungsrechte gegenüber externen Betroffenen bestehen nicht, lediglich die Befugnis zu Informationsanforderungen. Beweissicherung und Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung des Untersuchungsauftrags gegenüber sich widersetzenden Betroffenen sind den nationalen Behörden auf der Grundlage der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorbehalten, um die OLAF ersuchen kann.<sup>53</sup>

<sup>47</sup> Jahresbericht der Kommission 2000, KOM (2001) 255, S. 22.

<sup>48</sup> Art. 5 VO EG Nr. 2185/96.

<sup>49</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 3 u. Art. 7 Abs. 1 VO EG Nr. 2185/96.

<sup>50</sup> Art. 4 Abs. 2 u. 6 VO EG Nr. 1073/99 mit Erwägung Nr. 11 (Fn. 33).

<sup>51</sup> I.V.m. Art. 4 Abs. 3 VO EG Nr. 1073/99.

<sup>52</sup> Art. 7 VO EG Nr. 2185/96.

<sup>53</sup> Vgl. Art. 5, Art. 7 Abs. 2 u. Art. 9 VO EG Nr. 2185/96.

#### d) Abschlussbericht

Der die Untersuchung abschließende Bericht fasst den festgestellten Sachverhalt, das Beweisergebnis und die gemeinschaftsrechtliche Wertung zusammen und enthält auch Empfehlungen zu verwaltungs- oder strafrechtlichen Folgemaßnahmen.<sup>54</sup>

#### 4. Zwischenstaatliche Stellen als Kontrollbetroffene

Grundsätzlich können auch zwischenstaatliche Einrichtungen, die dem dritten EU-Pfeiler zuzuordnen sind, in den Kontrollbereich von OLAF zu etwaigen Betrugs- und Korruptionsvorgängen einbezogen werden. Hierzu hat der Errichtungsbeschluss oder ein zusätzlicher Rechtsakt auf die einschlägige VO EG Nr. 1073/99 zu verweisen und deren Regeln für sinngemäß anwendbar zu erklären.<sup>55</sup> Versuche im Vorfeld<sup>56</sup>, die umstrittene Unterstellung von Eurojust unter die Finanzkontrolle von OLAF auszuschließen, haben sich zwecks Vermeidung eines sachlich unveranlassten Kontrollfreiraums nicht durchgesetzt. Der Hinweis auf den vorwiegend justitiellen Charakter von Eurojust und eine Unangemessenheit dessen administrativer Kontrolle war wenig überzeugend. Die justitielle Tätigkeit von Eurojust wird durch derartige Finanzkontrollmöglichkeiten nicht berührt. Ihr kann Rechnung getragen werden mit einer ausdrücklichen Begrenzung des OLAF-Zugriffs auf kontrollrelevante Schriftstücke, die nicht dem sensiblen Strafverfolgungsbereich von Eurojust zuzuordnen sind.<sup>57</sup> Europol scheidet für eine interne Kontrolle durch OLAF ohnehin schon wegen des Immunitätsvorbehalts aus, mit dem ein weitreichendes Durchsuchungs- und Zugriffsverbot auf sämtliches Schriftmaterial oder Aufzeichnungen jeder Art verknüpft ist.<sup>58</sup>

#### 5. Strafrechtsbezogene Einbindung

Eine Herausforderung liegt in der Stärkung der strafrechtlichen Dimension gemeinschaftsrechtlicher Ermittlungen unter Berücksichtigung der mitgliedstaatlichen Verzahnung. OLAF ist bei der (externen) Aufklärung gemeinschaftsschädigender Finanzkriminalität ebenso wie bei deren präventiver Bekämpfung auf enge Zusammenarbeit und Informationsaustausch mit den mitgliedstaatlichen Be-

<sup>54</sup> Vgl. zu verwaltungsrechtlichen Sanktionen die Rahmenregelung der VO EG Nr. 2988/95 v. 18.12.1995, ABl. EG Nr. L 312 v. 23.12.1995, S. 1.

<sup>55</sup> Vgl. Art. 38 Abs. 4 Eurojustbeschluss v. 28.2.2002, ABl. EG Nr. L 63 v. 6.3.2002, S. 1.

<sup>56</sup> Vgl. hierzu das Ratsdokument 14766/01 - Limite Eurojust 14, Beratungsergebnis Nr. 5 u. die abweichende Entwurfsfassung, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introfsES.htm> (Zugriffsdatum: 10.6.2002).

<sup>57</sup> Eurojustbeschluss Eingangserwägung Nr. 5.

<sup>58</sup> Art. 2 u. 3 Immunitätsprotokoll Europol (Fn. 28).



hörden angewiesen. Unter Umständen reicht das Instrumentarium von OLAF für eine vollständige Erfassung von Sachverhalten nicht aus und bedarf einer Ergänzung durch einzelstaatliche Maßnahmen. Das Amt kommuniziert deshalb unmittelbar mit den zuständigen Ermittlungsdiensten, Polizei-, Justiz- und Verwaltungsbehörden der Partnerstaaten.<sup>59</sup> Seine operativen Ermittlungsergebnisse aus dem unionsweiten Ermittlungsbereich übermittelt das Amt, soweit sich darin strafrechtsrelevante Sachverhalte finden, an die Justizbehörden der involvierten Mitgliedstaaten, bei internen Untersuchungen innerhalb von Gemeinschaftseinrichtungen an die Justizbehörden des Sitzstaates. Es schafft damit Grundlagen für eine etwaige Einleitung von (nationalen) Strafverfahren. Das Amt trägt hierdurch zur Überwindung zwischenstaatlicher Hemmnisse bei, die sich derzeit noch infolge der Zersplitterung des europäischen Rechtsraums in 15, künftig 28 Mitgliedstaaten mit jeweils eigenen Vorschriften und Verfahren ergeben.

Die nationalen Strafverfolgungsbehörden entscheiden dann nach pflichtgemäßer Überprüfung des von OLAF übermittelten Beweismaterials über eine Aufnahme von strafrechtlichen Ermittlungen. Angesichts der vorwiegend administrativen Grundlage der von OLAF gewonnenen Erkenntnisse und darauf aufbauender Beweisketten wird ihre strafrechtliche Verwertbarkeit als Beweismittel nach den einzelstaatlichen Verfahrensordnungen unterschiedlich bewertet.<sup>60</sup> Die VO EG Nr. 1073/99 erstreckt zwar in Art. 9 Abs. 2<sup>61</sup> die Beweiserheblichkeit der OLAF-Erkenntnisse auch auf mitgliedstaatliche Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Ungeachtet dessen verbleibt die an der Schnittstelle entstehende Problematik der Ausgestaltung der Ermittlungsbefugnisse des OLAF und ihrer Vereinbarkeit mit den nationalen Regeln über die strafrechtliche Beweisverwertung. Es gilt daher, das Ermittlungspotential des OLAF künftig für Strafverfolgungszwecke effizienter und möglichst länderübergreifend gleichläufig zu nutzen, es in strafverfahrensrechtlicher Hinsicht aufzuwerten<sup>62</sup> und eine auch strafrechtliche Zulassung seiner Untersuchungsergebnisse abzusichern. Dies setzt voraus, dass bei vorliegenden Indizien für eine Straftat ab dem Zeitpunkt der Einleitung von (verwaltungsrechtlichen) Untersuchungen bei OLAF die grundlegenden strafverfahrensrechtlichen Erfordernisse für die Erhebung von Beweisen eingehalten, die Anhörungs- und Verteidigungsrechte gewahrt und eine richterliche Kontrolle von Ermittlungshandlungen, die mit der Ausübung von Zwangsgewalt (im Wege einzelstaatlicher Behördenunterstützung) verbunden sind, gewährleistet werden. Die Pflichten betroffener Gemeinschaftsbediensteter zur Zusammenarbeit mit und Auskunftser-

<sup>59</sup> Art. 2 Abs. 6 des Errichtungsbeschlusses u. Art. 10 VO EG 1073/99.

<sup>60</sup> Vgl. Grünbuch der Kommission zum finanziellen Interessensschutz der EG v. 11.12.2001, KOM (2001) 715, S. 18.

<sup>61</sup> Abschlussberichte als „zulässige Beweismittel in den Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren der Mitgliedstaaten, in denen sich ihre Verwendung als erforderlich erweist“.

<sup>62</sup> Dies wird Gegenstand des anstehenden Bewertungsberichts nach Art. 15 EG VO 1073/99 (Fn. 33) sein.

teilung gegenüber OLAF<sup>63</sup> steht unter dem Vorbehalt der Aussagefreiheit bei möglicher Selbstbelastung. Die Schnittstellen könnten etwa dadurch überbrückt werden, dass OLAF hinsichtlich seiner Ermittlungsfunktionen aus der Kommission ausgegliedert und insoweit in ein sektorales gemeinschaftsrechtliches Ermittlungs- und Strafverfolgungssystem unter Leitung eines unabhängigen Europäischen Staatsanwalts eingebunden wird; ferner dadurch, dass gemeinschaftsrechtliche Standards für die Erhebung von strafverfahrensrelevanten Beweisen im Rahmen eines europäischen Befragungs-, Vernehmungs- und Beweissicherungsprotokolls festgeschrieben werden. Damit würde zugleich ein einheitlicher verbindlicher Rahmen für die gegenseitige Anerkennung und Zulassung von Beweismitteln geschaffen,<sup>64</sup> der auch für die Beitrittsstaaten Maßstäbe setzt.

## 6. Kontrollmechanismen

Aus aktuellem Anlass wird neuerdings externen Kontrollen von europäischen Organen der Vorzug gegeben. Eine begleitende Kontrolle laufender Ermittlungen von OLAF wird durch einen unabhängigen Kontrollausschuss und mittelbar auch durch das Europäische Parlament gewährleistet, das bei der Berufung des Generaldirektors wie der Mitglieder des Überwachungsausschusses mitentscheidet und Zugriffsrechte auf Jahres- wie Untersuchungsabschlussberichte von OLAF hat.<sup>65</sup> Das Amt ist gegenüber dem Überwachungsausschuss berichtspflichtig. Der Überwachungsausschuss kann indes über Stellungnahmen hinaus nicht in den Ablauf der Untersuchungen eingreifen.

Die gemeinschaftsrechtliche Untersuchungstätigkeit von OLAF und die mit ihr verbundenen Eingriffsbefugnisse vollziehen sich im Rahmen der Orientierungsvorgaben bzw. des Schutzniveaus der Europäischen Grundrechtscharta, in der sich auch die unabdingbaren Schranken legitimer Individualrechtsbeschränkungen manifestieren.<sup>66</sup> Das Amt muss vor allem Verpflichtungen zum personenbezogenen Datenschutz und zur Wahrung der Vertraulichkeit bezüglich amtlicher oder betrieblicher Unterlagen nachkommen, die Anhörungs- und Verteidigungsrechte der ermittlungsbetroffenen Personen wahren, Schlussfolgerungen und Abschlussempfehlungen auf eine ausreichende Tatsachen- und Beweisgrundlage stellen.<sup>67</sup> Die nur ansatzweise Erwähnungen des Betroffenen schutzes, das Fehlen ausformu-

<sup>63</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 u. 6 lit. a VO EG 1073/99 (Fn. 33).

<sup>64</sup> Zu dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung der Beweise Grünbuch (Fn. 60) S. 18, 64 f. sowie Ratsschlussfolgerung von Tampere Nr. 36 (Fn. 5); ferner *Perron*, ERA Forum 2/2001, S. 61.

<sup>65</sup> Art. 11 Abs. 8 VO EG 1073/99 (Fn. 33).

<sup>66</sup> Vgl. *v. Bubnoff*, (Fn. 4), ZEuS 2001, S. 167, 171 f.

<sup>67</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 2 EUV i.V.m. Art. 47 ff. Grundrechtscharta; auch *Kuhl/Spitzer*, Die Verordnung (Euratom, EG) Nr 2185/96 des Rates über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung, EuZW 1998, S. 37, 42.

liert der Beschuldigtenrechte in den beiden einschlägigen Verordnungen<sup>68</sup> lässt sich mit der vorwiegend verwaltungsrechtlichen Zuordnung der Ermittlungen erklären. Ein grundlegender Rechtsmangel kann hierin angesichts der Geltung der einschlägigen Leitlinien der Grundrechtscharta für gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen<sup>69</sup> und der EuGH Rechtsprechung zu den Verfahrensgarantien nicht gesehen werden.

Eine gerichtliche Kontrolle gemeinschaftsrechtlicher Ermittlungsmaßnahmen im Rahmen der Betrugsbekämpfung (Art. 280 Abs. 4 EGV) ist bei dem Europäischen Gerichtshof angesiedelt, der gegen belastende Akte und Entscheidungen von Gemeinschaftsorganen bzw. ihren zugehörigen Dienststellen einen ziemlich lückenlosen Rechtsschutz gewährleistet.<sup>70</sup> Bei internen Untersuchungen kann der betroffene Gemeinschaftsbedienstete eine Rechtmäßigkeitskontrolle von beschwerenden Maßnahmen durch die Wahrnehmung eines Beschwerderechts zum Direktor OLAF in Gang setzen. Gegen dessen ablehnende Entscheidung steht die Klage zum Europäischen Gerichtshof offen.<sup>71</sup> Bei den externen Untersuchungen gewinnen die jeweiligen Untersuchungsabschlussberichte Bedeutung, die Grundlage von gemeinschaftsrechtlichen oder strafrechtlichen Folgemaßnahmen sein können und denen durch die einschlägigen EG-Verordnungen<sup>72</sup> Beweismittelfunktion auch für nationale Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zuerkannt wird. Gegen solche behördliche Akte von OLAF (Kommission) mit unmittelbarer und individueller Rechtswirkung steht dem betroffenen Wirtschaftsteilnehmer der Rechtsschutz vor dem EuGH offen.<sup>73</sup> Bedient sich OLAF zur Durchsetzung seines Untersuchungsauftrags gegenüber sich widersetzenden Wirtschaftsteilnehmern der Unterstützung durch nationale Behörden, so richtet sich die gerichtliche Kontrolle gegen deren Eingriffsmaßnahmen nach den einzelstaatlichen Vorschriften des involvierten Mitgliedstaates.<sup>74</sup>

<sup>68</sup> VO EG Nr. 1073/99 (Fn. 33) Erwägung Nr. 10 u. Art. 4 Abs. 6 b „Wahrung der Rechte der von einer internen Untersuchung betroffenen Personen“; VO EG Nr. 2185/96 mit der (subsidiären) Verweisung auf die nationalen Verfahrensgarantien. Vgl. auch Art. 4 des Standardbeschlusses über Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchung v. 28.4.1999, ABl. EG Nr. L 136 v. 31.5.1999, S. 17.

<sup>69</sup> v. Bubnoff, (Fn. 4), ZEuS 2001, S. 171: Selbstbindung der EU-Institutionen.

<sup>70</sup> Vgl. Streinz, Europarecht (4. Aufl.) Rdnr. 331 f.; Gleß, (Fn. 35), EuZW 1999, S. 621 u. NStZ 2001, (Fn. 8), S. 627. Krit. zu den Rechtsschutzmöglichkeiten Albrecht, Europäische Informalisierung des Strafrechts, StV 2001, S. 69 ff.

<sup>71</sup> Art. 14 VO EG 1073/99 i.V.m. Art. 90 Abs. 2, 91 des EG-Beamtenstatuts.

<sup>72</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 u. 2 S. 2 EG VO 1073/99 u. Art. 8 Abs. 3 EG VO 2185/96.

<sup>73</sup> Vgl. Art. 230 Abs. 1, 4 EGV i.V.m. Art. 1 Abs. 1 EG VO Nr. 1073/99 (Fn. 33).

<sup>74</sup> Art. 6 u. Art. 9 EG VO Nr. 2185/96.

## IV. Justitielle Ebene

Die jüngste Entwicklung geht dahin, die Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung durch Unionseinrichtungen europaweit wirksamer zu gestalten und dabei die justitielle Komponente zu stärken. Ansätze hierzu finden sich insoweit bereits in dem institutionalisierten Austausch von Verbindungsrichtern/Staatsanwälten<sup>75</sup> sowie vor allem in dem dezentral strukturierten Europäischen Justitiellen Netz (EJN)<sup>76</sup>, einer Art unionsweiter „Kontaktbörse“ für bilaterale Direktkontakte zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere im Rahmen der internationalen Rechtshilfen.<sup>77</sup> Im Mittelpunkt steht die neu geschaffene Einrichtung Eurojust, in gewisser Weise die justitielle Entsprechung zur europäischen Zentralstelle Europol auf polizeilicher Ebene. Diese justitielle Einrichtung hat ausschließlich Servicefunktion, keine eigene Ermittlungszuständigkeit. Sie arbeitet als Koordinierungs- und Clearingstelle zur Vermeidung von unabgestimmt nebeneinander herlaufenden strafrechtlichen Ermittlungen, leistet logistische Unterstützung und vermittelt auch Rechtsauskünfte über das jeweils einschlägige Recht. Eurojust (1.) kann als ein wichtiger Zwischenschritt auf dem Weg zu einer künftigen europäischen Strafverfolgungsbehörde (2.) mit (zunächst sektoralen) operativen Befugnissen angesehen werden.<sup>78</sup>

### 1. Die europäische Stelle für justitielle Zusammenarbeit (Eurojust)

#### a) Rechtsgrundlagen für Errichtung und Tätigkeit

Zurückgehend auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere vom 16. Oktober 1999 (Nr. 46)<sup>79</sup> wurde diese dem dritten EU-Pfeiler (justitielle Zusammenarbeit) zuzuordnende Institution durch den Vertrag von Nizza<sup>80</sup> auf eine europavertragliche Grundlage gestellt (Art. 31 Abs. 2 EUV). An diese knüpft die politische Einigung des EU-Rates für Justiz und Inneres vom 6. und 7. Dezember 2001 über die Errichtung von Eurojust<sup>81</sup> und die endgültige Beschlussfassung des EU-Rates vom 28. Februar 2002 an<sup>82</sup>. Dessen Beschluss hat normative Wir-

<sup>75</sup> Gemeinsame Maßnahme v. 22.4.1996, ABl. EG Nr. L 105 v. 27.4.1996, S. 1.

<sup>76</sup> Gemeinsame Maßnahme des Rats v. 29.6.1998, ABl. EG Nr. L 191 v. 7.7.1998, S. 4.

<sup>77</sup> Vorhaltung eines Europäischen Justitiellen Atlas über die für Rechtshilfeersuchen zuständigen mitgliedstaatlichen Stellen.

<sup>78</sup> „Keimzelle für eine Europäische Staatsanwaltschaft“, vgl. *Dieckmann*, (Fn. 8), NStZ 2001, S. 617, 620 mit Fn. 49.

<sup>79</sup> Abgedruckt in NJW 2000, S. 340.

<sup>80</sup> ABl. EG Nr. C 80 v. 10.3.2001, S. 10: Neufassung des Art. 31 EUV.

<sup>81</sup> Beschlussentwurf zur Einrichtung von Eurojust, Ratsdokument Nr. 14766/01 nebst Addendum 1 sowie Länderbeobachterbericht Nr. 77/01.

<sup>82</sup> ABl. EG Nr. L 63 v. 6.3.2002, S.1.

kung. Er führte mit seinem Inkrafttreten/seiner Veröffentlichung im Amtsblatt EG zu einer Ablösung von Pro Eurojust.<sup>83</sup> Zu seiner Durchführung bedarf es indes einer innerstaatlichen Ausfüllung und Anpassung der Rechte der Mitgliedstaaten, für die ein zeitlicher Rahmen (18 Monate) bestimmt ist.

Die vorläufige Stelle zur justitiellen Zusammenarbeit war als ein „runder Tisch“ von Verbindungsstaatsanwälten<sup>84</sup> seit dem 1. März 2000 bis zu seiner Ablösung erfolgreich tätig.<sup>85</sup> Pro Eurojust hat ca. 250 Ermittlungsverfahren begleitet, davon 60 Prozent bilaterale Fälle aus dem Koordinationsbereich des EJN, mit Schwerpunkten Terrorismus, Menschenhandel, Geldwäsche, Betrug und nur drei Fällen der gemeinschaftsschädigenden Finanzkriminalität.

## b) Reichweite des Mandats

Die Aufgabenzuweisung durch den konstituierenden Beschluss eröffnet für Eurojust ein breites Tätigkeitsfeld im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit. Deren krimineller Bezugsbereich<sup>86</sup> umfasst die grenzüberschreitenden Formen der schweren, insbesondere organisierten Kriminalität, die durch Verweisung auf Art. 2 EuropolÜbk.<sup>87</sup> sowie durch beispielhafte Heraushebung akut bedrohlicher Kriminalitätsentwicklungen (kriminelle Vereinigungen, Geldwäsche, Umweltkriminalität) näher gekennzeichnet werden. Eurojust soll als künftige europäische Drehscheibe der Terrorismusbekämpfung hohe Priorität genießen. Dies wird auch in der Anregung zur Schaffung spezifischer nationaler Anlaufstellen deutlich, die mit Eurojust kommunizieren. Erfasst werden ferner alle Straftaten zum Nachteil der finanziellen Gemeinschaftsinteressen. Auch unterhalb dieser Gefährlichkeitsschwelle verbleiben Eurojust jedenfalls ergänzende Unterstützungsmöglichkeiten. Diese weitgreifende Fassung vermeidet unnötige Zuständigkeitsprüfungen, Unsicherheiten und Flexibilitätseinbußen.

## c) Aufgabenschwerpunkte

Die wesentliche Aufgabe von Eurojust umfasst die Steuerung der Abstimmung länderübergreifender Ermittlungen und Strafverfolgung sowie die Gewährleistung einer zügigen wechselseitigen Unterstützung der verfahrensbeteiligten EU-Mit-

<sup>83</sup> Zur Übergangsregelung und dem befristeten Weiterwirken der Ländervertreter vgl. Art. 41 Eurojust-Beschluss.

<sup>84</sup> Geschaffen durch den Rahmenbeschluss v. 14.12.2000, ABl. EG Nr. L 324 v. 21.12.2000, S. 2.

<sup>85</sup> Pro Eurojust Report 2001; von *Langsdorf*, Eurojust – Genesis, State of play, future development, zum Abdruck bestimmt.

<sup>86</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Eurojust-Beschluss.

<sup>87</sup> Unter Berücksichtigung des Ratsbeschlusses zur Mandatsausweitung von Europol (ab 1.1.2002) v. 6.12.2001, ABl. EG Nr. C 362 v. 18.12.2001, S. 1.

gliedsländer. Die Eurojuststelle kann eine Aufnahme von Ermittlungen und Strafverfolgung in dem Mitgliedsland veranlassen, in dem sie aufgrund des bei ihr zusammenlaufenden Informations- und Datenpotentials den kriminellen Organisationsschwerpunkt bzw. den engsten Sachbezug ausmacht. Sie soll zwischen den sachbefassten Staatsanwaltschaften einen zügigen Auskunfts- und Informationsaustausch vermitteln und dazu beitragen, unkoordiniert nebeneinander herlaufende Ermittlungsverfahren zu vermeiden, zeitraubende Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten abzukürzen und Ermittlungsmaßnahmen zielgerecht abzustimmen. Hierzu kann Eurojust die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsteams anregen, auch Koordinierungstreffen zwischen den nationalen Ermittlungsbehörden und Europol vermitteln. Insoweit hat Eurojust Initiativ- und Vorschlagsbefugnisse.<sup>88</sup>

Der Koordinierungsauftrag des Eurojust-Beschlusses umfasst eine am Ermittlungsschwerpunkt ausgerichtete oder an Europolanalysen anknüpfende „Zuständigkeitssteuerung“<sup>89</sup>. Eurojust kann durch die Schaffung bzw. Heranziehung von flexiblen Orientierungsregeln<sup>90</sup> für die nationale Ermittlungszuständigkeit bei grenzüberschreitenden Kriminalitätserscheinungen dazu beitragen, Überschneidungen von mitgliedstaatlichen Ermittlungsverfahren einzudämmen, die Führung der Ermittlungen nach bestimmten Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zuzuordnen, eine Doppelverfolgung auszuschließen.<sup>91</sup> Das Amt kann auf entsprechende konkrete Zuständigkeitsabsprachen zwischen den beteiligten Mitgliedsländern hinwirken. Diese Zuständigkeitsregeln müssen bei der Koordinierung der beiderseitigen Initiativbefugnisse zur Einleitung von nationalen Ermittlungsverfahren, die Eurojust und Europol zustehen,<sup>92</sup> maßgeblich sein und auch in die Zusammenarbeit mit OLAF einfließen. Auf diese Weise kann einem sogenannten *forum shopping* durch Anklage oder Verteidigung zur Wahl des mutmaßlich strengsten oder mildesten der in Betracht kommenden Gerichte entgegengewirkt werden. Ein mitgliedstaatlicher Verfahrensverzicht zur Vermeidung von Parallelverfahren macht gegebenenfalls mit Rücksicht auf das Legalitätsprinzip die Schaffung nationaler Vorschriften zur Verfahrenseinstellung wegen Vorrangs eines anderen mitgliedstaatlichen Strafverfahrens erforderlich. Eine etwaige Übertragung der Strafverfolgung auf einen anderen Mitgliedstaat richtet sich nach Art. 30 des ein-

<sup>88</sup> Art. 6 lit. a u. Art. 7 lit. a. Eurojustbeschluss.

<sup>89</sup> Vgl. hierzu Art. 31 lit. d EUV; Diskussionspapier der Kommission (Referat B/3 Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen) v. 18.4.2002; Maßnahmenprogramm des Rates zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, (Fn. 6) Nr. 11.

<sup>90</sup> Zu möglichen Anknüpfungspunkten vgl. Art. 8 Strafverfolgungs-ÜbertragungsÜbk. des Europarats, ETS Nr. 73 u. Art. 8 des Rechtsakts des Rates betr. ein Zusatzprotokoll zu dem FinIntSchÜbk. v. 1996, ABl. EG Nr. C 83 v. 20.3.1996, S. 10.

<sup>91</sup> Zum Konzentrationsprinzip vgl. Art. 7 Abs. 3 Rahmenbeschluss Euro-Schutz, ABl. EG Nr. L 140 v. 14.6.2000, S. 3 u. Art. 6 Abs. 2 FinIntSchÜbk., ABl. EG Nr. C 316 v. 27.11.1995 S. 49.

<sup>92</sup> Vgl. Art. 6 u. 7 Eurojust-Beschluss u. für Europol Ratsempfehlung v. 28.9.2000 (Fn. 19) u. Ratsdokument v. 6.3.2002, (Fn. 21), im Anschluss an Art. 30 Abs. 2 lit. b EUV.

schlägigen Europaratsübereinkommens ETS Nr. 73, soweit die betreffenden Mitgliedstaaten diesem Übereinkommen beigetreten sind. Ein europäisches Kompetenzzuordnungssystem ausschließlicher Zuständigkeit nach gemeinsam vereinbarten zwingenden Regeln dürfte kaum realisierbar sein.

Bei Auslieferungs- und Rechtshilfeersuchen kann die Einschaltung von Eurojust durch ein Zusammenwirken seiner nationalen Mitglieder ohne besonderen formellen Aufwand zu einer beschleunigten Erledigung führen, vor allem die schnellere Abklärung von verfahrensrelevanten Rechtsfragen ermöglichen und bei der Ausräumung von Auslieferungshemmnissen im Bewilligungsverfahren behilflich sein. Insoweit bietet sich eine enge Abstimmung mit dem Europäischen Justitiellen Netz<sup>93</sup> und eine Nutzung von dessen Dokumentationsdatenbank an. Dieses Netz wird betrieben von mit Vertretern der nationalen Strafverfolgungsbehörden besetzten nationalen Kontaktstellen. Seine vorrangige gleichläufige Aufgabe ist es, bei bedeutsamen oder eiligen Problemfällen im Rahmen der bestehenden Rechtshilfewege grenzübergreifend unmittelbare Ansprechpartner zu vermitteln, durch diese fallbezogen sachliche oder rechtliche Informationen auszutauschen, und im Wege einer persönlichen, gegenseitigen Hilfestellung zur beschleunigten Erledigung beizutragen. Mit dem Wirksamwerden des Europäischen Haftbefehls (ab 1. Januar 2004) als einem unionseinheitlichen Zugriffs- und Überstellungsinstrument wird allerdings der Auslieferungsbereich wesentlich entlastet. Im Europäischen Haftbefehlsverfahren ist Eurojust einzuschalten, wenn dessen beschleunigter Vollstreckung zwischenbehördliche Kommunikationsschwierigkeiten entgegenstehen oder außergewöhnliche Umstände eine fristgerechte Übergabeentscheidung nicht zulassen.

#### d) Struktur, Befugnisse, Organisation

Eurojust ist eine weisungsunabhängige justitielle Einrichtung der Union mit eigenständigen Befugnissen. Innerhalb ihres Aufgabenbereichs ist die Eurojuststelle zur eigenverantwortlichen Verarbeitung, Entgegennahme und Weiterleitung sensibler Daten berechtigt. Sie hat ermittlungsbezogene Initiativ- und Vorschlagsrechte gegenüber den Mitgliedstaaten.<sup>94</sup> Ihrer Befugnis zur Einforderung von Informationen entsprechen Auskunftspflichten der nationalen Staatsanwaltschaften. Bei offenkundiger Befassungskompetenz von Eurojust bestehen Informationsobliegenheiten auch ohne Nachfrage. Dies gilt etwa bei Erkenntnissen nationaler Ermittlungsbehörden über konkrete illegale Aktionen bzw. Strukturen von grenzüberschreitend agierenden kriminellen Vereinigungen, ferner bei absehbaren Ko-

<sup>93</sup> Gemeinsame Maßnahme v. 29.6.1998, ABl. EG Nr. L 191 v. 7.7.1998, S. 4.

<sup>94</sup> Zu den Befugnissen vgl. Art. 6 u. 7 Eurojust-Beschluss, zur Datenverarbeitung, Speicherung, Datensicherheit u. Haftungsfragen vgl. Art. 14 ff. Eurojust-Beschluss. Zu den institutionellen Besonderheiten vgl. auch *Schulte-Nover/Mahnken*, Tagung über EUROJUST am 26.3.2001 in der Europäischen Rechtsakademie zu Trier, StV 2001, S. 541.

ordinationserfordernissen kontrollierter Lieferung<sup>95</sup> durch mehrere Transitländer und unbekanntem Zielland des illegalen Frachanteils (Betäubungsmittel, Zigarettenschmuggel). Das Personal von Eurojust darf von keiner Regierung, Behörde oder anderen Institutionen Weisung einfordern oder entgegennehmen.<sup>96</sup> Eurojust ist eigene Rechtspersönlichkeit verliehen. Es kann interinstitutionelle Absprachen mit anderen Unionseinrichtungen (einschließlich der Kommission) treffen sowie – mit Billigung des Rates – auch Vereinbarungen mit Drittstaaten schließen, die sich auf Modalitäten der Zusammenarbeit, den personenbezogenen Datenaustausch, das vorausgesetzte Datenschutzniveau sowie die Entsendung von Verbindungsrichtern beziehen. Eurojust ist passiv legitimiert hinsichtlich einer etwaigen Schadenshaftung für unzulässige oder fehlerhafte Datenverarbeitung.

Die strukturelle Einheit<sup>97</sup> von Eurojust wird repräsentiert durch das Kollegium und die von ihm beschlossene (vom Rat zu genehmigende) Geschäftsordnung. Sie wird relativiert durch die Bindegliedfunktion der nationalen Mitglieder, deren Status ausschließlich durch die Mitgliedstaaten definiert wird. Aus dem juristischen Charakter folgt eine Geheimhaltungspflicht aller Bediensteten hinsichtlich laufender wie gespeicherter Ermittlungs- und Strafverfolgungsvorgänge.

Für Organisation und Funktionsweise<sup>98</sup> von Eurojust ist das Kollegium – als formalisierter Zusammenschluss aller von den Mitgliedstaaten entsandter Mitglieder – verantwortlich, dessen Geschäfte von dem Präsidenten geführt werden. Eurojust ist dem Rat und über diesen dem Europäischen Parlament berichtspflichtig. Dem Kollegium ist ein Sekretariat beigeordnet, das von einem für die laufende und Personalverwaltung zuständigen Verwaltungsdirektor geleitet wird.

#### e) Aufgabenwahrnehmung – Kollegium

Eurojust handelt zur Aufgabenerfüllung<sup>99</sup> in der Regel durch ein oder mehrere betroffene nationale Mitglieder, als Kollegium nur auf Antrag dieser Mitglieder oder bei absehbarer Folgewirkung der von ihm begleiteten Ermittlungen auf europäischer Ebene bzw. bei deren Weiterwirkung über die unmittelbar beteiligten Staaten hinaus sowie bei allen Fragen von besonderer staatenübergreifender Bedeutung. Durch diese sachorientierten Zuweisungsalternativen werden die Arbeitskapazitäten von Eurojust effizient genutzt. „Betroffen“ sind die nationalen Mit-

<sup>95</sup> Art. 12 EU Rechtshilfeübereinkommen, ABl. EG Nr. C 197 v. 12.7.2000, S. 1; Art. 11 UN Suchtstoffübereinkommen 1988.

<sup>96</sup> Vgl. Art. 30 Abs. 3 Eurojustbeschluss.

<sup>97</sup> Vgl. Art. 10 u. 28 Eurojustbeschluss.

<sup>98</sup> Zur Zusammensetzung und Beschlussfassung nach Maßgabe der Geschäftsordnung vgl. Art. 10 Abs. 1 u. 3, zur Organisation und Funktionsweise vgl. Art. 28 ff. und Art. 32 Eurojust-Beschluss.

<sup>99</sup> Zur Aufgabenwahrnehmung durch seine nationalen Mitglieder Art. 6, durch das Kollegium Art. 5 u. 7 Eurojust-Beschluss.



glieder, wenn ihre Herkunftsstaaten an der von Eurojust behandelten Sache unmittelbar beteiligt sind oder sich grenzüberschreitende Ermittlungs- oder Strafverfolgungsmaßnahmen auf sie erstrecken können (z.B. als mögliches Transitland für kontrollierte Lieferungen von Rauschgift und Waffen oder bei grenzüberschreitend verdeckten Ermittlungen). Die Anhebung auf die Ebene des Kollegiums führt zu einer Formalisierung der Sachbehandlung, die schriftliche Begründungserfordernisse für Initiativversuchen von Eurojust wie auch für etwaige ablehnende Entscheidungen des ersuchten EU-Mitgliedstaates sowie entsprechende Mitteilungspflichten auslöst. Von der Begründung darf nur in Ausnahmefällen (nationale Sicherheitsinteressen, Personengefährdung) abgesehen werden.

#### **f) Nationale Mitglieder – Bindegliedfunktion**

Eurojust handelt im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten über die nationalen Mitglieder. Diese nehmen die Befugnisse von Eurojust wahr, gewährleisten den Informationsaustausch und sind Bindeglied zu dem jeweiligen Entsendestaat.<sup>100</sup> Der zur Wahrnehmung der Eurojustaufgaben erforderliche Informationsaustausch der nationalen Mitglieder untereinander ist uneingeschränkt gewährleistet, der unmittelbare, genehmigungsfreie Verkehrsweg zwischen dem nationalen Mitglied und den zuständigen nationalen Behörden bzw. der nationalen Anlaufstelle seines Entsendestaates ist festgeschrieben. Die Leistungsfähigkeit von Eurojust hängt maßgeblich von der Reichweite der Befugnisse des nationalen Mitglieds in seinem Herkunftsland ab. Friktionen können sich daraus ergeben, dass die Stellung der nationalen Mitglieder an das Recht ihres Herkunftslandes angebunden ist und die Entsendestaaten frei über Art und Tragweite der dem nationalen Mitglied zu gewährenden Befugnisse im jeweils eigenen Hoheitsgebiet befinden.<sup>101</sup> Dies kann zu einer höchst unterschiedlich gewichteten Stellung der einzelnen nationalen Mitglieder führen, die auf die Funktionsfähigkeit von Eurojust zurückschlägt.

Die nationalen Mitglieder von Eurojust sollten als Landesvertreter statusmäßig den nationalen Staatsanwaltschaften gleichgestellt werden, schon um ihren Informationsanspruch sicherzustellen. Ihr Zugang zu den im jeweiligen nationalen Strafregister oder Ermittlungsregistern enthaltenen Informationen ist für ihre funktionsgerechte Tätigkeit unabdingbar. Im Hinblick auf die Einbringung von schutzwürdigen Daten sollte ihnen ein eigenes nationales Sekretariat beigeordnet werden. Die Einflussmöglichkeiten als Landesvertreter auf die Arbeit der nationalen Staatsanwaltschaften sollte im Sinne von Weisungs- oder zumindest Empfehlungsbefugnissen möglichst verbindlich gestaltet und in den EU-Mitgliedstaaten möglichst gleichläufig geregelt werden.

<sup>100</sup> Art. 5, Art. 9 Abs. 2 u. 5, Art. 12 Abs. 3, Art. 13 Abs. 2 Eurojust-Beschluss.

<sup>101</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 u. 3 Eurojust-Beschluss.

### g) Nationale Anlaufstellen

Die Einrichtung von zentralen justitiellen Kontaktstellen in den Unionsstaaten als Ansprechpartner der jeweiligen Landesvertreter bei Eurojust stellt sich als ein maßgeblicher Beitrag zu einer beschleunigten und wirksamen Fallbehandlung dar. Sie können etwa bei einer für das gesamte Landesgebiet zuständigen Generalstaatsanwaltschaft angesiedelt werden, die mit allen für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Rechten ausgestattet ist. Im Rahmen der Koordinationsaufgaben von Eurojust wäre diese Anlaufstelle<sup>102</sup> national etwa für die Genehmigung/Vorausgenehmigung von kontrollierten Lieferungen<sup>103</sup> durch das eigene Hoheitsgebiet oder für Zustimmungsfragen bei einer grenzüberschreitenden Observation oder Nacheile<sup>104</sup> berufen; sie müssten durch nationale gerichtliche Eilzuständigkeiten bei Gefahr im Verzug abgesichert sein.<sup>105</sup>

### h) Arbeitsgrundlagen

Eurojust ist auf den Zufluss von Informationen und Daten aus den Mitgliedstaaten angewiesen, der Zugriff auf Daten und Analysen von Europol und des EJN ist wichtig. Zur sachgerechten Erfüllung ihrer Aufgaben müssen die Eurojust-Mitglieder Zugang zu dem Schengener Informationssystem bzw. dem in Vorbereitung befindlichen und der Unionserweiterung Rechnung tragenden Informationssystem der zweiten Generation (SIS II)<sup>106</sup> haben und dabei insbesondere auf die Daten von zur Festnahme bzw. Aufenthaltsermittlung ausgeschriebenen Personen (Beschuldigte, Angeklagte, rechtskräftig Verurteilte)<sup>107</sup> zugreifen dürfen. Nur dadurch können sie auch zu einer Beachtung des Grundsatzes *ne bis in idem* und zur Verhinderung einer Doppelverfolgung<sup>108</sup> beitragen. Der Zugriff und seine Modalitäten sind einer besonderen, mit Art. 101 Abs. 3 SDÜ abgestimmten Regelung vorbehalten.

Eurojust führt eine automatisierte Datei in Form eines Ermittlungsregisters, das ihm den Zugang zu Informationen über laufende Ermittlungen und den Abgleich von Informationen erleichtert.<sup>109</sup> Eine Verarbeitung von personenbezogenen

<sup>102</sup> Art. 12 Eurojust-Beschluss.

<sup>103</sup> Vgl. Art. 12 Europäisches Rechtshilfeübereinkommen; *Schomburg/Lagodny*, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Rdnr. 4 zu Art. 11 UN SuchtstoffÜbk.

<sup>104</sup> Art. 40, 41 SDÜ; *Schomburg/Lagodny*, Erl. zu Art. 40 SDÜ, Rdnr. 8 ff.; Art. 14 Europäisches Rechtshilfeübereinkommen.

<sup>105</sup> Zur Funktionsfähigkeit grenzüberschreitender Nacheileregulungen und zur Konzentration von Eilentscheidungen v. *Bubnoff*, Die Funktionsfähigkeit der vertraglichen Nacheileregulungen über die Grenzen und Ansätze für deren Verbesserung, ZRP 2000, S. 60.

<sup>106</sup> Ratsbeschluss v. 6.12.2001, ABl. EG Nr. L 328 v. 13.12.2001, S. 1.

<sup>107</sup> Vgl. Art. 92, 95, 98 SDÜ.

<sup>108</sup> Vgl. Art. 54 SDÜ.

Daten setzt ihre Unerlässlichkeit für die Ermittlungskoordinierung und die betreffenden einzelstaatlichen Ermittlungen voraus. Durch die Zusammenführung von nationalen Daten und ihrer in den grenzübergreifenden Zusammenhang gestellten Verarbeitung entsteht eine europäische Datenqualität. Die Gewährleistung deren Schutzes bei Eurojust hat angesichts des sensiblen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbereichs auf der Grundlage des Art. 8 Grundrechtscharta einen hohen Stellenwert. Dem tragen die vorausgesetzte Verdachtslage, Speicherfristen, Berichtigungs-, Sperr- und Löschungsverpflichtungen sowie etwaige Schadensersatzansprüche Rechnung. Das Auskunftsrecht<sup>109</sup> der von den bei Eurojust verarbeiteten Daten Betroffenen richtet sich nach dem Recht des Staates, in dem Auskunft begehrt wird, gegebenenfalls unter Beachtung rechtlicher Modifikationen im Quellenstaat der Information.

Drittstaatvereinbarungen von Eurojust haben – soweit sie den Austausch personenbezogener Daten betreffen – dem europäischen Datenschutzniveau zu entsprechen (Art. 27. Abs. 3 u. 4 Eurojust-Beschluss). Bislang liegen solche Vereinbarungen noch nicht vor. Lediglich zwischen Eurojust und Polen steht eine vorbereitende Verabredung an, die ausdrücklich auf europäische Datenschutzregeln Bezug nehmen soll. Im strafrechtlichen Bereich enthält mit Art. 23 EuRHÜbk. 2000 erstmalig ein multilaterales EU-Übereinkommen eine gesonderte Regelung über den Schutz personenbezogener Daten. Sie kann als Ausdruck eines allgemeinen EU-Mindeststandards verstanden werden, dem auch Drittstaatvereinbarungen von Eurojust zu entsprechen haben. Als Orientierungspunkte werden eine strenge Zweckbindung und -begrenzung, ein unmittelbarer Bezug zu dem Ausgangsverfahren bzw. präventive Erfordernisse zur Gefahrenabwehr sowie ein weitergehendes Verwertungsverbot ohne Zustimmung der datenübermittelnden Behörde festgeschrieben. Für die Vereinbarung bilateraler Zusammenarbeits- und Rechtshilfeübereinkommen mit Nicht-EU-Staaten sind strenge Datenschutzklauseln heute eine unabdingbare Selbstverständlichkeit. Die Bemühungen um ein entsprechendes Rechtshilfeübereinkommen mit den USA sind bislang an der Ablehnung solcher datenschutzgemäßer Festlegung gescheitert. Entsprechendes würde auch für Eurojust-Vereinbarungen zu gelten haben. Ein „Datenschutz-Dumping“, eine Verwässerung europäischer Standards durch zwischenstaatliche Vereinbarungen bei Eurojust ist angesichts unverzichtbarer Datenschutzvorgaben, des Zustimmungsvorbehalts des Rates, der vorherigen Anhörung der justitiellen Kontrollinstanz sowie der Möglichkeit einer Aussetzung der Vereinbarung bei Nichterfüllung der Bedingungen durch den Drittstaat nicht zu befürchten.

<sup>109</sup> Art. 14 ff, 16 Eurojust-Beschluss; zum Persönlichkeitsschutz des von der Datenverarbeitung Betroffenen vgl. Art. 15 Abs. 4 Eurojust-Beschluss.

<sup>110</sup> Art. 19 Eurojust-Beschluss.

### i) Funktionsspezifische Außenkontakte

Eurojust pflegt nicht nur eine enge Zusammenarbeit mit den anderen auf Unions-ebene zwecks Kriminalitätsbekämpfung tätigen Institutionen. So unterstützt Eurojust auch Ermittlungen, die nur einen Mitgliedstaat und die Kommission betreffen.<sup>111</sup> Im Rahmen der engen Zusammenarbeit mit Europol kann Eurojust durch die Zuführung des verarbeiteten Datenmaterials die reaktive wie anlassunabhängige Analysetätigkeit von Europol unterstützen. Eine effiziente Aufgabenerfüllung setzt darüber hinaus eine Vernetzung und den Informationsaustausch mit internationalen Institutionen und den Strafverfolgungsbehörden von Drittstaaten voraus, deren Modalitäten in vom Rat zu billigenden Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit zu regeln sind.<sup>112</sup> Die Entsendung von Verbindungsbeamten/Staatsanwälten aus Drittstaaten zu Eurojust ist vorgesehen. Eine Informationsweitergabe an Drittstaatbehörden steht unter dem Genehmigungsvorbehalt des nationalen Mitglieds des Quellenlandes, die Weiterleitung von personenbezogenen Daten unter dem Vorbehalt eines vergleichbaren angemessenen Datenschutzniveaus bei der Empfängerbehörde. Die Konkretisierung des Datenschutzniveaus kann durch einen besonderen Ratsbeschluss erfolgen. In Zweifelsfällen entscheidet die gemeinsame Kontrollinstanz.

### j) Kontrollorgane

Im Mittelpunkt steht die Datenschutzkontrolle. Sie wird von einem externen justitiellen Kontrollorgan durchgeführt, das aus unabhängigen Richtern der Mitgliedstaaten zusammengesetzt ist. Diese gemeinsame Kontrollinstanz<sup>113</sup> überwacht die Zulässigkeit von Verarbeitung, Zugang und Weitergabe personenbezogener Daten.

Die Budgetkontrolle und die Untersuchung etwaiger Verstöße gegen den finanziellen Interessenschutz obliegen OLAF. Hinsichtlich der Tätigkeit von Eurojust als Servicestelle ohne eigene ermittlungs- oder sonstige operative Befugnisse mit Außenwirkung sind – über die Berichtspflichten gegenüber dem Rat und mittelbar dem Europäischen Parlament hinaus – sonstige Kontrollerfordernisse nicht erforderlich. Eine etwaige Nichteinhaltung von Rechtshilfavorschriften wird durch die mit der Sache befassten nationalen Gerichte berücksichtigt.

Die nationalen Mitglieder von Eurojust unterliegen der Gerichtsbarkeit der Entsendestaaten.<sup>114</sup> Für eine Freistellung des dem Beamtenstatut der EG zugeordneten

<sup>111</sup> Zum Verhältnis von Eurojust zur Kommission und den Möglichkeiten interinstitutioneller Vereinbarungen vgl. Art. 3 Abs. 3 u. Art. 11 Eurojust-Beschluss.

<sup>112</sup> Zu Drittstaatenbeziehungen und den Vereinbarungsmodalitäten vgl. Art. 27 Eurojust-Beschluss.

<sup>113</sup> Vgl. Art. 23 i.V.m. Art. 14-22 Eurojust-Beschluss.

<sup>114</sup> Z.B. strafrechtliche Haftung wegen Verletzung des Dienstgeheimnisses oder besonderer Geheimhaltungspflichten.

Eurojustpersonals von der Gerichtsbarkeit, insbesondere von der strafrechtlichen Haftung für bei der Ausübung ihrer Tätigkeit begangener Verfehlungen<sup>115</sup>, sind keine plausiblen Gründe ersichtlich. Das gilt vor allem auch für eine Immunität des Verwaltungsdirektors.

## 2. Die Konzeption einer Europäischen Staatsanwaltschaft

Die fortschreitende europäische Integration legt es nahe, nunmehr auch strafrechtliche Aspekte des Schutzes der finanziellen Gemeinschaftsinteressen gemeinschaftsrechtlich auf der Ebene des ersten Pfeilers zu verankern. Ziel eines solchen qualitativen Schrittes ist es, einen gemeinsamen Raum für sektoral begrenzte Ermittlungen und Strafverfolgung zu schaffen und damit eine wirksame und gleichwertige strafrechtliche Ahndung von gemeinschaftsschädigenden Verfehlungen im unionseinheitlichen Rechtsraum zu gewährleisten. Dieses Ziel soll dadurch erreicht werden, dass die Leitung, Steuerung und Koordinierung der Ermittlungen und die Strafverfolgung auf der Gemeinschaftsebene zentralisiert und einer Europäischen Staatsanwaltschaft mit eigenen Ermittlungskompetenzen und sektoralen Anklagebefugnissen bei den nationalen Gerichten übertragen werden. Im Rahmen einer solchen Konzeption würde sich auch die Chance ergeben, die komplementären Funktionen der auf europäischer Ebene bereits vorhandenen Einrichtungen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität besser zu nutzen, abzustimmen, auszubauen oder zu modifizieren.

Eine Übertragung von mitgliedstaatlichen Hoheitsbefugnissen auf gemeinschaftliche Einrichtungen ist für den Bereich der inneren Sicherheit und des Strafrechts bei den EU-Mitgliedstaaten ein ungeliebtes Thema. Die Akzeptanz der mit der Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft verknüpften qualitativen Neuerung dürfte daher nur zu erreichen sein, wenn deren Zuständigkeitsbereich auf gemeinschaftsrechtliche Rechtsgüter begrenzt wird, wenn die nationalen Strafrechtssysteme auch insoweit als Grundlage des strafrechtlichen Schutzes dienen und die justitiellen Entscheidungsfunktionen auf nationaler Ebene angesiedelt bleiben, wenn sich die ergänzenden Verfahrensregelungen auf das zur Gewährleistung der institutionellen Funktionsfähigkeit unabdingbare Minimum beschränken und sich dieses zusätzliche Instrument in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen verhältnismäßig zwanglos integrieren lässt. Eine besondere gerichtliche Kontrollinstanz auf Gemeinschaftsebene ließe sich mit diesen Grundsätzen kaum vereinbaren.

Der gemeinschaftsrechtlich schlanke Gestaltungsansatz der Kommission<sup>116</sup> bemüht sich, diesen Vorgaben und dem Subsidiaritätsprinzip gerecht zu werden.

<sup>115</sup> Im Finanzsektor oder hinsichtlich der Geheimhaltungspflichten.

<sup>116</sup> Kommissionsvorschlag EU v. 29.9.2000, KOM (2000) 608; Grünbuch der Kommission zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen v. 11.12.2001, KOM (2001) 715; vgl. auch die Mit-

Die Ausrichtung orientiert sich partiell an der Leitbildstudie des *Corpus Juris*<sup>117</sup>, folgt indes nicht dem gesamtkonzeptionellen Einstieg in ein – ausbaufähiges – strafsystematisches und strafprozessuales Kernsystem.

#### a) Rechtsgrundlagen

Die für den finanziellen Interessenschutz der Gemeinschaft einschlägige Vorschrift (Art. 280 EGV) bzw. die aus ihr resultierenden Rechtsetzungsbefugnisse der EU-Organen decken eine solche institutionelle Ergänzung und die Schaffung notwendiger begleitender Verfahrensgrundlagen auf der Gemeinschaftsebene nicht ab. Es bedarf hierzu vielmehr einer weitergehenden vertraglichen Legitimierung, die im Rahmen der anstehenden Vertragsreform geschaffen werden kann. Diese müsste die Einrichtung einer europäischen Strafverfolgungsbehörde anordnen, deren Zuständigkeit eingrenzen und den Rat zur (sekundärrechtlichen) Festlegung eines entsprechenden Statuts des Europäischen Staatsanwalts und der Bedingungen für die Ausübung dieses Amtes ermächtigen.<sup>118</sup> Es steht zu erwarten, dass die Institution Europäischer Staatsanwalt und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen von dem mit der Vertragsreform beauftragten Konvent eingehend erörtert werden. Die Kommission hat hierzu den Fassungsentwurf einer ergänzenden Vorschrift (Art. 280 a EGV) vorgelegt.<sup>119</sup> Die mit der Einrichtung einer europäischen Strafverfolgungsbehörde einhergehenden Fragen können hier nur angerissen werden.

#### b) Sektorale Zuständigkeit

Die Strafverfolgungsbefugnis eines künftigen Europäischen Staatsanwalts soll nach der Kommissionskonzeption zunächst auf den Kernbereich des finanziellen<sup>120</sup> Interessenschutzes der Gemeinschaft begrenzt werden. Die zu schützenden Gemeinschaftsinteressen greifen indes weiter. Sie betreffen vor allem die gemeinsame Währung sowie den europäischen öffentlichen Dienst, der durch Amtsmissbrauch und Verletzung von Dienstgeheimnissen tangiert wird.<sup>121</sup> Indes würde die neue staatsanwaltschaftliche Institution gegebenenfalls auf Fortentwicklung hin angelegt werden und wäre damit einer gemeinschaftsinteressenorientierten Kompetenzausweitung zugänglich. Überschneidungen der europäischen und nationalen staatsanwaltschaftlichen Kompetenzen könnten sich bei gemischten Fallgestaltun-

teilung der Kommission „Betrugsbekämpfung – Konzept für eine Gesamtstrategie“ v. 28.6.2000, KOM (2000) 358.

<sup>117</sup> Vgl. v. Bubnoff, (Fn. 4), ZEuS 2001, S. 177.

<sup>118</sup> Nach dem Verfahren gem. Art. 251 EGV.

<sup>119</sup> Siehe Textabdruck im Anhang (S. 237).

<sup>120</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 116), S. 24, 38.

<sup>121</sup> Hierzu v. Bubnoff, Jhrb. für italienisches Recht, Bd. 11 (1998), S. 153, 169 f.

gen ergeben, bei denen Finanzverstöße gegen Gemeinschaftsrecht zugleich das innerstaatliche Recht verletzen; ferner bei Pfeilerübergreifenden Fällen, bei denen die Verletzung spezifisch gemeinschaftsbezogener Schutznormen mit dem dritten Pfeiler zuzuordnenden Delikten (Art. 29, 31 lit. e EUV) konkurrieren. Den hierbei zutage tretenden Zuständigkeitskonkurrenzen müsste durch eine ausdrückliche (sekundärrechtliche) Kompetenzverteilungsregelung Rechnung getragen werden.

### c) Schrankensetzende Vorgaben

Die Schaffung von verfahrensrelevanten bzw. beweisverfahrensrechtlichen Mindestregelungen wie auch eine darauf gestützte Aufgabenwahrnehmung einer Europäischen Staatsanwaltschaft hat sich an den rechtsstaatlichen Vorgaben und Grundrechten zu orientieren, wie sie in Art. 6 EUV, der Grundrechtscharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet sind. Deren schrankensetzende Grundsätze<sup>122</sup> – Übermaßverbot, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit sowie die Verfahrensgrundrechte – sind bei der Veranlassung von eingriffsintensiven Ermittlungsmaßnahmen zu wahren. Der Grundsatz *ne bis in idem* gehört zu dem gemeinschaftsrechtlich anerkannten Standard einer rechtsstaatlichen Strafverfolgung.<sup>123</sup>

### d) Dezentrale Struktur, Stellung und Befugnisse des Europäischen Staatsanwalts

Die künftige europäische Strafverfolgungsbehörde ist nach der konzeptionellen Ausrichtung des Kommissionsvorschlags<sup>124</sup> eine justitielle Gemeinschaftsinstitution mit dezentraler Struktur und nur sektoralen Zuständigkeiten. Sie wird von dem Europäischen Staatsanwalt geleitet, der vom Rat auf Vorschlag der Kommission, mit Zustimmung des Europäischen Parlaments, ernannt werden soll. Der Europäische Staatsanwalt leitet, steuert und koordiniert die Ermittlungen und Strafverfolgung im gesamten, zu diesem Zweck definierten gemeinsamen Rechtsraum und erhebt vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten Anklage. Das Amt wird in voller Unabhängigkeit gegenüber den Verfahrensbeteiligten wie auch gegenüber EU-Organen und den Mitgliedstaaten ausgeübt.

Der Europäische Staatsanwalt hat die Befugnis zur Durchführung aller notwendigen Ermittlungsmaßnahmen, die aufgrund ihres gemeinschaftsspezifischen Charakters bei rechtmäßiger Durchführung im gesamten Ermittlungs- und Straf-

<sup>122</sup> Vgl. v. Bubmoff, (Fn. 4), ZEuS 2001, S. 165, 172.

<sup>123</sup> Art. 50 Grundrechtscharta; vgl. das Maßnahmenprogramm der Kommission, ABl. EG Nr. C 12 v. 15.1.2001, S. 12 f. zum Verbot der doppelten Strafverfolgung.

<sup>124</sup> Vgl. Grünbuch (Fn. 116), S. 30 f.; auch Art. 18 ff. der Corpus-Juris-Studie und hierzu Dieckmann, (Fn. 8), NStZ 2001, S. 622.

verfolgungsraum Wirksamkeit entfalten. Seine Befugnisse umfassen einfache wie eingriffsintensive Ermittlungsmaßnahmen zur Erlangung und Sicherung von Beweisen, gegebenenfalls mit richterlicher Genehmigung (Durchsuchung, Beschlagnahme, Kommunikationsüberwachung), ferner die Anordnung und Anwendung von – in einschlägigen Übereinkommen rechtlich anerkannten – speziellen Ermittlungstechniken (verdeckte Ermittlung, kontrollierte Lieferung) sowie die Beantragung von gerichtlichen Zwangsmaßnahmen. Die unionsweite Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit der staatsanwaltschaftlich veranlassten Ermittlungshandlungen setzt indes die gegenseitige Anerkennung der von dem nationalen Richter im Ermittlungsverfahren getroffenen Genehmigungs- oder Anordnungsentscheidungen voraus.<sup>125</sup>

Die Aufgabenerledigung soll nur in unabdingbarem Umfang auf der Leitungsebene konzentriert, im übrigen auf die – den einzelstaatlichen Rechtsordnungen angegliederten – „Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte“ übertragen werden. Diesen obliegt wesentlich die konkrete Wahrnehmung der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbefugnisse und die Anklageerhebung vor den nationalen Gerichten. Sie sind einerseits Bindeglied zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Ebene und tragen zur Integration der europäischen Strafverfolgungsbehörde in die nationalen Rechtsordnungen bei. Sie sind indes in ihrer Amtsstellung Ausführungsorgane des zentralen Amtsträgers und handeln im Rahmen der diesem zugewiesenen Befugnisse. Im Interesse eines einheitlichen abgestimmten Vorgehens unterliegen sie der Weisungsbefugnis des Europäischen Staatsanwalts. Ihr Tätigkeitsbereich bezieht sich vorrangig auf das Herkunftsmitgliedsländ, kann aber mit entsprechender Weisung auf das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaates ausgedehnt und auf eine Zusammenarbeit mit einem dort bereits tätigen abgeordneten Staatsanwalt ausgerichtet werden.

Das gerichtliche Hauptverfahren bleibt hingegen vollständig auf der nationalen Ebene angesiedelt und richtet sich nach den einzelstaatlichen Rechtsordnungen. Dem Europäischen Staatsanwalt kommen in diesem Verfahrensabschnitt die üblichen staatsanwaltschaftlichen Rechte zu, einschließlich der Befugnis zur Einlegung von Rechtsmitteln. Die einzelstaatlichen Strafgerichte fungieren hier gleichsam als „Vertreter des Gemeinschaftsrechts“ und wenden die in ihrer nationalen Rechtsordnung integrierten Schutzvorschriften auf diese spezifisch gemeinschaftsschädigenden Sachverhalte an.

Die vorgesehene Gerichtsorganisation<sup>126</sup> unterscheidet zwischen dem Richter im Ermittlungsverfahren, dem die Anklageerhebung kontrollierenden Richter und dem erkennenden Richter. Die Zwischenschaltung einer nationalen richterlichen

<sup>125</sup> Vgl. Ratsschlussfolgerungen Nr. 33 u. 36 von Tampere (Fn. 5); ferner das Maßnahmenprogramm, (Fn. 123), S. 14 f.

<sup>126</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 116), S. 68 f., 82.



Kontrollinstanz<sup>127</sup> zur Überprüfung der Stichhaltigkeit der Anklage, der Ordnungsmäßigkeit des Ermittlungsverfahrens und der erhobenen Beweise mit dem Recht deren Ausschlusses erscheint wenig sinnvoll.<sup>128</sup> Die verfahrensrechtliche Situation ist mit dem System der Internationalen Gerichtshöfe nicht vergleichbar. Eine derartige Vorabentscheidung über die Anklage würde die dem erkennenden Gericht zukommenden Befugnisse unangemessen beschränken und keinen Mehrwert an Rechtssicherheit bringen.

#### e) Funktionale Voraussetzungen

Mit der Einrichtung eines Europäischen Staatsanwalts tritt als insoweit maßgeblicher Verfahrensabschnitt das Vor- bzw. Ermittlungsverfahren in den Vordergrund. Es geht vornehmlich um dessen Gestaltung, beginnend von der Aufnahme der Ermittlungen bis zur Anklageerhebung bzw. Verfahrenseinstellung.

#### (1) Gemeinschaftsrechtlicher Regelungsbedarf – Legalitätsprinzip

Die gemeinschaftsrechtlichen Regelungserfordernisse haben sich an dem Bestreben zu orientieren, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, die für ein reibungsloses Funktionieren dieser gemeinschaftlichen Ermittlungsbehörde unabdingbar sind und die sich kompatibel in die nationalen Justizsysteme einfügen lassen. Erforderlich erscheint insoweit eine Festlegung des Statuts des Staatsanwalts, eine besondere verfahrensrechtliche Mindestregelung über dessen Tätigkeit und Amtsbefugnisse sowie Regeln über die unionsweite Verwertbarkeit zulässig erlangter Beweismittel. Vor allem muss auf europäischer Ebene eine Entscheidung über die Ausrichtung des Europäischen Staatsanwalts nach dem Legalitätsprinzip getroffen und mögliche Ausnahmen hiervon klar definiert werden. Klärungsbedürftig sind die Kriterien für die Wahl des mitgliedstaatlichen Gerichtsstandes durch den Europäischen Staatsanwalt sowie die Kompetenzverteilung zwischen europäischer und nationaler Strafverfolgungsbehörde bei pfeilerübergreifenden Fällen. Beendet der Europäische Staatsanwalt das Verfahren durch Einstellung, so stellt sich die Frage einer Anfechtungsmöglichkeit der geschädigten Gemeinschaft, vertreten durch die Kommission, gegebenenfalls nach Anfechtungsform und Anfechtungsadressat.

<sup>127</sup> In Anlehnung an Art. 25 Abs. 3 Corpus Juris.

<sup>128</sup> Vgl. auch *Dieckmann*, (Fn. 8), NStZ 2001, S. 622.

## (2) Materielle Rechtsgrundlagen

Einer eigenständigen materiellrechtlichen Kodifizierung auf Gemeinschaftsebene, wie sie die Corpus-Juris-Studie<sup>129</sup> vorsieht, ist für die Tätigkeit des Europäischen Staatsanwalts keine unabdingbare Voraussetzung. Vielmehr kann er sich – abgesehen von möglichen gemeinschaftsspezifischen Regelungen – auf die einschlägigen nationalen Strafbestimmungen stützen, die den finanziellen Gemeinschaftsschutz tatbestandlich integriert haben. Die Gemeinschaft hat in diesem Kernbereich das Feld gut bestellt und zur Gewährleistung eines gleichläufigen Strafschutzes hinsichtlich des Gemeinschaftshaushalts eine Reihe von verpflichtenden Vorgaben auf den Weg gebracht.<sup>130</sup> Es kann nur darum gehen, dass diese Vorgaben von den Mitgliedstaaten beschleunigt und uneingeschränkt umgesetzt werden.<sup>131</sup>

Hierzu will der Richtlinienentwurf zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen<sup>132</sup> beitragen, der sämtliche Bestimmungen aus den einschlägigen – teilweise noch nicht ratifizierten – EU-Übereinkommen bzw. Zusatzprotokollen des dritten Pfeilers<sup>133</sup> übernimmt. Der dadurch legitimierte Entwurf zielt darauf ab, mittels eines gemeinschaftsrechtlichen Instruments des ersten Pfeilers (Art. 249 EGV) – und darin liegt die Besonderheit –, wenn auch nur als verpflichtende Vorgabe zur Umsetzung in nationales Recht, eine umfassende materiell-rechtliche Steuerungsgrundlage zu schaffen, die mit der Festlegung von Mustertatbeständen (gemeinschaftsschädigender Betrug, Bestechung, Bestechlichkeit und Geldwäsche), Regeln zum Allgemeinen Teil und einer „Sanktions“-Verpflichtung zu einer möglichst weitgehenden Harmonisierung/Europäisierung der mitgliedstaatlichen Strafrechte zum finanziellen Gemeinschaftsschutz beitragen soll. Hierbei ist auffällig, wie weitgehend der Richtlinienentwurf den Strafrechtsvorbehalt des Art. 280 Abs. 4 Satz 2 EGV<sup>134</sup> durch die Inanspruchnahme einer Art kriminalstrafrechtlicher „Ergänzungskompetenz“ relativiert und im Wege der Auslegung<sup>135</sup> begrenzt. Von hier aus ist der Sprung zu einer partiellen

<sup>129</sup> Die Corpus-Juris-Studie sieht acht gemeinschaftsspezifische Straftatbestände vor und verknüpft sie mit Sanktionsregelungen. Für den Bereich eines Europäischen Wirtschaftsstrafrechts vgl. den Modellentwurf „Europa-Delikte“ (2001) als Vorschläge zu einer Harmonisierung.

<sup>130</sup> Vgl. v. Bubnoff, (Fn. 4), ZEuS 2001, S. 175 f.

<sup>131</sup> Vgl. die deutliche Anmahnung rascher Umsetzung durch die Ratsschlussfolgerung Nr. 37 von Laeken, (Fn. 1).

<sup>132</sup> KOM (2001) 272, Ratsdokument 11322/01, wiedergegeben in BR-Drucks. 657/01.

<sup>133</sup> Vgl. v. Bubnoff, (Fn. 4), S. 175 f. und 195, zugleich mit einer Maßnahmenübersicht zum finanziellen Interessenschutz EU.

<sup>134</sup> „Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleibt von diesen Maßnahmen unberührt“.

<sup>135</sup> Begründung des Richtlinienentwurfs S. 6; vgl. Tiedemann, Europa-Delikte – Vorschläge zur Harmonisierung des Wirtschaftsstrafrechts in der EU, Spinellis-Festschrift (2001), S. 1112 f.; krit. Satzger, Auf dem Weg zu einem Europäischen Strafrecht, ZRP 2001, S. 549.

europäischen Strafrechtsetzung, wie sie im Ergänzungsentwurf zum EGV mit Art. 280 a Abs. 3 lit. a vorgesehen ist, nicht mehr weit. Auch diese Frage wird den Konvent im Rahmen der anstehenden Vertragsänderung zu beschäftigen haben.

### (3) Zulässigkeit von Beweismitteln

Die effiziente Aufgabenerfüllung einer europäischen Strafverfolgungsbehörde setzt voraus, dass sie sich an anerkannten Rahmenbedingungen für eine zulässige Beweiserhebung orientieren und auf eine gesicherte unionsweite Verwertbarkeit zulässig erlangter Beweisergebnisse stützen kann. Hinsichtlich der Zulässigkeit von Beweismitteln besteht deshalb Regelungsbedarf,<sup>136</sup> weil die einzelstaatlichen Beweisrechte ungeachtet gemeinsamer Grundsätze Differenzierungen aufweisen. Dem könnte durch die Schaffung gemeinschaftsrechtlicher Mindeststandards für die Erhebung von strafrechtsrelevanten Beweisen Rechnung getragen werden, deren Einhaltung eine unionsweite Verpflichtung zur Anerkennung zulässig erhobener Beweise auslöst. Hierin müssten einfließen die einschlägigen Prinzipien der Grundrechtscharta<sup>137</sup> und der EMRK, etwa in gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften bereits vorgesehene Beweisregeln sowie der gemeinsame Grundbestand der EU-mitgliedstaatlichen Beweisrechte. Darüber hinausreichende nationale Abweichungen würden damit an Gewicht verlieren. Ihnen trägt indes der in der Schlussfolgerung des Europäischen Rats von Tampere Nr. 36 angelegte Grundsatz gegenseitiger Anerkennung von Beweismitteln dadurch Rechnung, dass der Standard des Beweiserhebungsstaates für maßgeblich erklärt wird, der Beweisverwendungsstaat (Gerichtsstand der Anklage) somit aus seinem nationalen Recht keine Bedenken gegen die Zulässigkeit geltend machen darf.<sup>138</sup> Zeugenbefragungen durch den Europäischen Staatsanwalt könnten sich nach den in einem europäischen Befragungsprotokoll formalisierten Beweisregeln richten und in einem unionsweit zugelassenen europäischen Vernehmungsprotokoll Niederschlag finden.

## 6. Kontrollmöglichkeiten

Im Hinblick auf den konzeptionell vorgegebenen Vorrang des nationalen Rechts und das Fehlen eines gemeinschaftlichen justitiellen Entscheidungsorgans obliegt die richterliche Kontrolle von eingriffsintensiven Ermittlungsmaßnahmen des

<sup>136</sup> Zu Ermächtigungsgrundlage und Erfordernis einer solchen Regelung vgl. Kommissionsmitteilung v. 29.9.2000, KOM (2000) 608, S. 8 mit Fassungs-vorschlag zu Art. 280 a Abs. 3 lit. b EGV (siehe Anhang S. 237).

<sup>137</sup> Hierzu v. *Bulmoff*, (Fn. 4), ZEuS 2001, S. 173.

<sup>138</sup> Hierzu Grünbuch, (Fn. 116), S. 64 f.; ferner Art. 32 u. 33 Corpus-Juris-Studie mit einer Auflistung der in der Union zuzulassenden Beweismittel.

Europäischen Staatsanwalts bzw. deren Veranlassung/Durchführung gegebenenfalls dem im Ermittlungsverfahren zuständigen nationalen Richter. Der Rechtsweg richtet sich nach nationalem Recht. Die Kontrolle des im Ermittlungsverfahren tätigen Richters müsste indes im gesamten unionsweiten Rechtsraum als verbindlich anerkannt werden.<sup>139</sup>

Auch auf gemeinschaftlicher Ebene sind Ansatzpunkte für gerichtliche Einzelentscheidungen (EuGH) angelegt. Aus Art. 234 EGV ergibt sich, dass im Falle einer Vertragsergänzung (durch Art. 280 a EGV Entwurf) der Europäische Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren auch für die Auslegung dieser neuen Vertragsvorschrift nebst zugehöriger gemeinschaftlicher Ausführungsbestimmungen (Art. 280 a Abs. 3 EGV) zuständig wäre. Die Wahl des mitgliedstaatlichen Gerichtsstands für das Hauptverfahren stünde nicht zur freien Entscheidung des Europäischen Staatsanwalts. Sie müsste sich vielmehr an vorher bestimmten Kriterien<sup>140</sup> ausrichten, die vom Gemeinschaftsgesetzgeber festzulegen wären.<sup>141</sup> Um eine willkürliche oder ermessensfehlerhafte Wahl des Gerichtsstands auszuschließen, wäre hier – möglicherweise auf entsprechende Rüge des Angeklagten – für das mit der Anklage befasste Gericht eine Vorlagemöglichkeit zum EuGH zu erwägen, wobei der Unanfechtbarkeitsvorbehalt des Art. 234 Abs. 3 EGV insoweit entfallen müsste. Zwingende Gründe für eine direkte Anrufung durch den Angeklagten sind nicht ersichtlich.

Im Hinblick auf die Unabhängigkeit bzw. die dienstrechtliche Stellung wird dem Europäischen Gerichtshof auch die Disziplinargewalt über den Europäischen Staatsanwalt bzw. über die diesem nachgeordneten Staatsanwälte für Verfehlungen bei oder anlässlich der Ausübung ihres Amtes obliegen.<sup>142</sup>

## V. Komplementäre Funktionen und Schnittstellen

Die genannten Institutionen der Union tragen mit ihren differenzierten Aufgabenschwerpunkten jeweils maßgeblich zur Verwirklichung eines unionsweiten Freiheits-, Rechts- und Sicherheitsraums bei. Ungeachtet ihrer Ansiedelung bei unterschiedlichen Unionspfeilern und der abweichenden strukturellen Ansätze kann sich ihre Tätigkeitsausrichtung überschneiden oder an Nahtstellen in rele-

<sup>139</sup> Vgl. Ratsschlussfolgerung Nr. 36 von Tampere (Fn. 5).

<sup>140</sup> Zu den möglichen Anknüpfungskriterien vgl. v. Bubnoff, Auslieferung, Verfolgungsübernahme, Vollstreckungsübernahme (1989), S. 91 u. LK-Nachtrag, zur 11. Aufl. § 129 b Rdnr. 14: z.B. Kriminelle Operationsbasis, Begehungsort, Beweismittelkonzentration, Staatsangehörigkeit, Festnahmeort.

<sup>141</sup> Grünbuch, (Fn. 116), S. 60.

<sup>142</sup> Grünbuch, (Fn. 116), S. 31, 33.

vanter Weise ergänzen, die eine formalisierte enge Zusammenarbeit und einen zweckdienlichen Informationsaustausch unabdingbar erscheinen lässt. So können Fallkonstellationen sich Pfeilerübergreifend gestalten. Kriminelle Gewinnschöpfung zum Nachteil gemeinschaftlicher Eigenmittel kann sich in spezifischen Mechanismen krimineller Gewinnerhaltung fortsetzen. Gemeinschaftsbetrug erweist sich häufig als Vortat zu Geldwäsche.<sup>143</sup> Formen organisierter Kriminalität (dritter Pfeiler) können mit der Vorenthaltung gemeinschaftlicher Abschöpfungsabgaben (erster Pfeiler) einhergehen.

## 1. Eurojust – Europol

Die möglichen zwischeninstitutionellen Vereinbarungen<sup>144</sup> sind deshalb so auszugestalten, dass sie eine weitgehend gleichrangige Zusammenarbeit, einen ausgewogenen Informations- und gegebenenfalls personenbezogenen Datenaustausch im Rahmen eines angemessenen Datenschutzniveaus gewährleisten und eine Informationsobliegenheit für die jeweilige Stelle mit umfassenderem Ermittlungs- und Analysepotential begründen. Bei einer Kooperationsvereinbarung<sup>145</sup> zwischen Europol und Eurojust steht im Vordergrund: Der Austausch von Bedrohungsanalysen, von Lageberichten zu einer bestimmten Kriminalitätsentwicklung, von strategischen Informationen zu kriminellen Techniken, Methoden und Trends bei der Straftatbegehung oder zu dem grenzüberschreitenden Verlauf illegaler Handelswege bzw. inkriminierter Geldflüsse bei Schmuggel, Menschenhandel, Schleusern und Geldwäsche; ferner die praktische Zusammenarbeit bei der Unterstützung gemeinsamer Ermittlungsteams und die Koordinierung von Initiativen an die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden um Einleitung und Durchführung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen. Hiermit kann einer unabgestimmten Doppelbearbeitung in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen entgegengewirkt werden.

## 2. Eurojust – OLAF

Etwaige Kooperationsabsprachen zwischen OLAF und Eurojust bewegen sich auf dem Zuständigkeitssektor der finanzielle Gemeinschaftsinteressen berührenden Kriminalität.<sup>146</sup> Sie finden ihre spezifische Rechtsgrundlage in Art. 280 Abs. 3, 4 EGV. Für die Übermittlung/Entgegennahme von Informationen zwischen OLAF und Eurojust gelten dessen nationale Mitglieder als zuständige Behörde ihres

<sup>143</sup> Hierzu Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rats v. 4.12.2001, NJW 2002, S. 804; Kommission Jahresbericht 2000 v. 23.5.2001, KOM (2001) 255, S. 9.

<sup>144</sup> Hierzu Art. 42 EuropolÜbk. u. Art. 26 Eurojust-Beschluss.

<sup>145</sup> Zu partnerschaftlichen Beziehungen und Informationsaustausch vgl. Art. 27 Eurojust-Beschluss u. Erwägung Nr. 12.

<sup>146</sup> Für Eurojust vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b u. Art. 26 Abs. 3 u. 4 Eurojust-Beschluss.

jeweiligen Herkunftsstaates.<sup>147</sup> Ungeachtet der Struktur eines vorwiegend administrativen (Vor-)Ermittlungsorgans und eines möglichen Informationsvorsprungs soll der Austausch „keine Einbahnstraße von OLAF zu Eurojust“ sein. Eurojust kann OLAF um Unterstützung bei der Koordinierung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen ersuchen. Ein entsprechender Beteiligungswunsch von OLAF steht indes unter dem negativen Vorbehalt einer Ablehnung durch die betroffenen nationalen Behörden. Bei Pfeilerübergreifenden Fällen übernimmt Eurojust die Ermittlungskoordinierung mit Expertenunterstützung von OLAF. Bei spezifisch gemeinschaftsschädigenden Straftaten mit grenzüberschreitendem Charakter kommt zumindest eine unterstützende Einbindung von Eurojust in die Untersuchungen von OLAF in Betracht. Modalitäten der angestrebten engen Zusammenarbeit zwischen Eurojust und OLAF bedürfen einer Konkretisierung.

### 3. Europäische Staatsanwaltschaft – Eurojust – Europol

Angesichts eines gemeinschaftsrechtlich schlanken Gestaltungsansatzes einer künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft, wie er in dem von der Kommission vorgelegten Grünbuch skizziert ist, wird sich im Verhältnis zu Eurojust eine gleichläufige sektorale Zuständigkeit auf die gemeinschaftsbezogene Finanzkriminalität reduzieren. Insoweit wird gegebenenfalls der Europäischen Staatsanwaltschaft eine bestimmende Funktion zukommen. Für Pfeilerübergreifende Fallkonstellationen aus den breit gefächerten Zuständigkeiten von Eurojust würde sich anbieten, im Rahmen ausgewogener Beziehungen zu der Europäischen Staatsanwaltschaft Orientierungsrichtlinien für eine aktive Zusammenarbeit und für abgestimmte Ermittlungen sowie geeignete Konzeptionen für einen zweckdienlichen verbindlichen Informationsaustausch festzuschreiben. Entsprechendes gilt im Verhältnis zu Europol und seinen auf Fortentwicklung angelegten Strukturen.

### 4. Europäische Staatsanwaltschaft – OLAF

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung ist ungeachtet seiner derzeit vorwiegend administrativen Funktion direkter Ansprechpartner der nationalen Polizei- und Justizbehörden und hat diesen seine Untersuchungsergebnisse zur Verfügung zu stellen, soweit sie strafrechtlich relevante gemeinschaftsschädigende Sachverhalte aufdecken.<sup>148</sup> Diese Informationsobliegenheit wäre gegebenenfalls in eine Unterrichtungspflicht gegenüber der Europäischen Staatsanwaltschaft zu transformieren, soweit sich mit deren Tätigkeitsaufnahme die Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungen und Strafverfolgung auf die Gemeinschaftsebene ver-

<sup>147</sup> I.S.v. Art. 10 VO EG Nr. 1073/99, (Fn. 33).

<sup>148</sup> Kommissionsbeschluss zur Errichtung von OLAF, (Fn. 34), Art. 2 Abs. 6; VO EG Nr. 1073/99, (Fn. 33), Erwägung Nr. 13 u. Art. 10 Abs. 2.

lagert. Verwaltungsuntersuchungen von OLAF und strafrechtliche Ermittlungen einer Europäischen Staatsanwaltschaft haben mit der Aufdeckung von rechtswidrigen Handlungen gegen die finanziellen Gemeinschaftsinteressen eine gleichläufige materielle Zielrichtung. OLAF käme somit neben dem administrativen Kontrollaspekt zugleich eine Art Vorermittlungsfunktion zu, die durch eine ausdrückliche Aufwertung in strafrechtliche Ermittlungsbefugnisse unter Beachtung aller Beschuldigtenrechte gestärkt und durch die justitielle Einbindung über die Europäische Staatsanwaltschaft einer gerichtlichen Kontrolle zugeführt werden könnte. Damit wird sich die wichtige Frage einer Verwertbarkeit von Untersuchungsergebnissen des OLAF nach den mitgliedstaatlichen Strafverfahrensordnungen entschärfen.<sup>149</sup> Mit diesem strafrechtlichen Ansatz stellt sich folgerichtig die Frage einer (teilweisen) Ausgliederung von OLAF aus der Kommission.

## VI. Der Europäische Haftbefehl

Als bedeutsame Neuerung zum Ausbau des gemeinsamen europäischen Rechtsraums kann die Einrichtung des Europäischen Haftbefehls<sup>150</sup> und die vereinfachte Gestaltung des damit verknüpften Übergabeverfahrens von (potentiellen) Straftätern zwischen den EU-Mitgliedstaaten gesehen werden. Als konsequente Folgeentscheidung der Binnengrenzöffnung hat der Rat hiermit nach einem schwierigen politischen Einigungsprozess<sup>151</sup> ein – wenngleich aufgrund der Einschränkungen unvollkommenes – unionseinheitliches Zugriffs- und Überstellungsinstrumentarium geschaffen.

Auf der Rechtsgrundlage des verbindlichen Rahmenbeschlusses<sup>152</sup>, der vom Rat für Inneres und Justiz am 13. Juni 2002 in Luxemburg angenommen wurde, verbleibt den Mitgliedstaaten bis zur Wirksamkeit dieses neuen Instruments (ab 1. Januar 2004) ein befristeter innerstaatlicher Anpassungs- und Umsetzungszeitraum. Allerdings steht zu erwarten, dass eine Kerngruppe integrationsfreudiger Mitgliedstaaten das System vorzeitig in Kraft setzt.<sup>153</sup> Eine Rückwirkungsklausel

<sup>149</sup> Zu nationalen Verwertungsschwierigkeiten von Befragungsergebnissen des OLAF vgl. Grünbuch, (Fn. 116), S. 18.

<sup>150</sup> Vgl. zur Gestaltungsentwicklung den Kommissionsvorschlag KOM (2001) 522 endg. 2 und das Ratsdokument 14867/1/01 REV 1 Limite COPEN 79 CATS 42 v. 10.12.2001 (Fn. 7), Annahmeerklärung v. 7.6.2002 (12.6.) nebst Ratserklärungen, Ratsdokument 7252/02 COPEN 22 CATS 8; Korrigendum v. 12.6.2002, Ratsdokument 7253/02 COR 6, COPEN 23 CATS 9.

<sup>151</sup> Auf der Ratstagung vom 6. u. 7.12.2001 in Brüssel mit einer wenig konstruktiven Haltung Italiens, hierzu wistra 2002 Heft 2, VII und die Schlussbemerkung dieses Aufsatzes, S. 236.

<sup>152</sup> ABl. EG 2002 Nr. C (Fn. 7). Zur Funktion des Rahmenbeschlusses vgl. *v. Bubnoff*, (Fn. 4), ZEuS 2001, S. 168.

<sup>153</sup> Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Portugal, Spanien.

belässt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens noch nicht erledigte Überstellungsersuchen nach Auslieferungsgrundsätzen abzuwickeln.

## 1. Unionseinheitliches Zugriffs- und Überstellungsinstrument

Der Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl befasst sich mit dessen Anwendungsbereich, Form und Inhalt, regelt das Übergabeverfahren sowie die Wirkungen der Übergabe. Daneben werden Fragen konkurrierender internationaler Verpflichtungen, Mehrfachersuchen, Konflikte zwischen dem Europäischen Haftbefehl und Auslieferungsersuchen eines Drittstaats sowie Durchlieferungsfälle in modifizierter Anlehnung an die europäischen Auslieferungsübereinkommen näher bestimmt.

Das als Europäischer Haftbefehl gekennzeichnete vereinfachte System regelt die Zwangsüberstellung von Personen aus einem Mitgliedstaat in einen anderen zum Zwecke strafrechtlicher Verfolgung und Vollstreckung. Es ist im strafrechtlichen Bereich die erste konkrete Ausformung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen bzw. Verfolgungsmaßnahmen und der daraus resultierenden Vollstreckbarkeit im gesamten Unionsgebiet. Dieser Anerkennungsgrundsatz ist ein Grundpfeiler für die Funktionsfähigkeit justitieller Zusammenarbeit. Im Rahmen des Europäischen Haftbefehls unterscheidet die unionsweite Anerkennung nicht nach Phasen des Strafprozesses; sie stellt vielmehr Strafverfolgung und Strafvollstreckung auf eine Ebene. Zweckbestimmung des neuen Instrumentariums ist es, Festnahme und Überstellung von gesuchten Personen auf eine unionseinheitliche, die Mitgliedstaaten zur Umsetzung verpflichtende Rechtsgrundlage zu stellen, im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit zu einer möglichst raschen, effizienten Strafverfolgung bzw. Vollstreckung beizutragen und hierbei den mitgliedstaatlichen Justizbehörden ein abgestimmtes Vorgehen zu erleichtern. Darin liegt ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und zugleich ein bedeutsamer Schritt auf dem längerfristig angelegten Weg zu einem (zunächst partiellen) gemeinsamen Raum für Ermittlungen und Strafverfolgung. Der Europäische Haftbefehl dürfte auch bessere grenzübergreifende Handlungsspielräume für eine künftige Europäische Staatsanwaltschaft eröffnen.

Der Europäische Haftbefehl tritt an die Stelle der Auslieferung. Die im Rahmenbeschluss enthaltenen Bestimmungen lösen die bislang einschlägigen auslieferungsrechtlichen Übereinkommen<sup>154</sup> im Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander ab, soweit der Anwendungsbereich des neuen Systems greift. Das Verfahren zur Voll-

<sup>154</sup> Europäisches AuslieferungsÜbk. v. 1957 nebst Zusatzprotokollen v. 1975 u. 1978, das Europäische TerrorismusbekämpfungsÜbk. 1977, das EU-AuslieferungsÜbk. v. 1996, das AuslieferungsverfahrenvereinfachungsÜbk. v. 1995 u. Titel III Kap. 4 SDÜ.



streckung des Europäischen Haftbefehls ist im wesentlichen justitieller Art. Die Kontakte verlagern sich von der politisch-zwischenstaatlichen Ebene (Auslieferung)<sup>155</sup> auf die mitgliedstaatlichen Justizbehörden. Das politisch-administrative Bewilligungsermessen der Regierungen, das das Auslieferungsverfahren prägt, entfällt insoweit.

Der im Rahmenbeschluss verwendeten Gegenüberstellung von „Ausstellungsstaat“ und „Vollstreckungsstaat“ korrespondieren die für den Erlass des Europäischen Haftbefehls nach mitgliedstaatlichem Recht zuständigen gerichtlichen oder gleichgestellten Behörden und die für seine Vollziehung sowie die gerichtliche Kontroll- und Übergabeentscheidung verantwortlichen Justizbehörden. Die Übermittlung des Europäischen Haftbefehls nebst Übersetzung in die Amtssprache des Vollstreckungsstaates erfolgt unmittelbar von der ausstellenden an die vollstreckende Justizbehörde, kann aber auch unter Zuhilfenahme der Kontaktstellen des Europäischen Justitiellen Netzes erfolgen. Bei unbekanntem Aufenthaltsort der gesuchten Person kommt eine Ausschreibung im Schengener Informationssystem in Betracht, die die Wirkungen des Europäischen Haftbefehls auslöst.

## 2. Form, Inhalt und Vollstreckungsfristen

Der Europäische Haftbefehl entspricht einem Festnahme-, Haft- und Übergabeersuchen. Der Rahmenbeschluss sieht eine nach Form und Inhalt standardisierte Gestaltung vor, die von allen Mitgliedstaaten akzeptiert wird. Die vorausgesetzten inhaltlichen Angaben werden unionsweit vereinheitlicht. Sie entsprechen weitestgehend denen des Artikel 95 SDÜ und müssen den justitiellen Behörden des Vollstreckungsstaates – von Ausnahmen abgesehen – die Übergabe der betroffenen Person ohne weitergehende Kontrollen/Nachforschungen ermöglichen. Unverzichtbar sind neben der Benennung der ausstellenden Justizbehörde Angaben zur Identität der gesuchten Person, eine Mitteilung des dem Betroffenen zur Last gelegten Sachverhalts nebst strafatbestandlicher Zuordnung sowie der gesetzlichen Strafrahmen bzw. die Angabe der rechtskräftig verhängten Strafe; ferner die Kennzeichnung von Verfahrensbesonderheiten wie eine Abwesenheitsverurteilung.

Das Vollstreckungs- und Übergabeverfahren ist als Eilsache konzipiert. Der Überstellung hat eine gerichtliche Entscheidung über die Übergabe vorauszugehen. Diese muss im Falle einer Zustimmung des Betroffenen binnen 10 Tagen, andernfalls binnen 60 Tagen nach dessen Festnahme, bei außergewöhnlichen Verzögerungsumständen binnen maximal 90 Tagen getroffen werden. Die Vollstreckung/Übergabe ablehnende Entscheidungen bedürfen einer Begründung. Eine solche wird auch in den Fällen fakultativer Vollstreckung angezeigt sein.

<sup>155</sup> Vgl. Vogel/Wilkitzki, IRG vor § 1 Rdnr. 111 ff; v. Bubmoff, Auslieferung (1988), S. 23 f.

### 3. Abgestuftes System

Der Anwendungsbereich des Europäischen Haftbefehls ist weit gefasst. Er kommt sowohl zwecks Überstellung zur Strafverfolgung von mit einer Mindesthöchststrafe von einem Jahr bedrohten Straftat als auch zur Vollstreckung einer rechtskräftig verhängten Strafe von mindestens 4 Monaten in Betracht. Hinsichtlich der Verbindlichkeit der Vollstreckung unterliegt das rechtlich komplexe System des Europäischen Haftbefehls gewissen Abstufungen und Bedingungen. Zu unterscheiden sind die Vollstreckungsverbindlichkeit ohne Rücksicht auf die beiderseitige Strafbarkeit, ferner fakultative Ablehnungsgründe, die die Entscheidung über Vollstreckung oder Vollstreckungsverweigerung der pflichtgemäßen Abwägung vollstreckungsstaatlicher Interessen sowie der maßgeblichen Bedeutung und Gewährleistung der Funktionsfähigkeit dieses neuen Instruments zuordnen, sowie eine Verknüpfung der Vollstreckung mit bestimmten Garantien des Ausstellungsstaates. Der Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit wird in diesem System zwar weitgehend zurückgedrängt, aber nicht völlig aufgegeben.

#### a) Straftatspezifische Vollstreckungsverbindlichkeit

Eine bestimmte Straftatqualität der dem Europäischen Haftbefehl zugrundeliegenden Handlung indiziert die Vollstreckungsverbindlichkeit, sofern nicht eingegrenzte Ausschluss- oder Verweigerungsgründe erkennbar sind. Diese Verbindlichkeitsvorgabe des Rahmenbeschlusses bezieht sich auf katalogmäßig erfasste Straftaten,<sup>156</sup> deren Gewicht sich – nach dem Recht des Ausstellungsstaates – in einem angedrohten Höchstmaß von mindestens drei Jahren Freiheitsstrafe widerspiegelt. Deren Eignung als Überstellungsgrundlage wird unionsweit verbindlich festgelegt, eine Überprüfung des Vorliegens beiderseitiger Strafbarkeit durch den Vollstreckungsstaat insoweit ausgeschlossen. Diese Positivliste entspricht dem derzeitigen Grundbestand an gemeinsamen bzw. übereinstimmenden strafrechtlichen Bewertungen, die in Übereinkommen auf EU-, Europarats- und UN-Ebene sowie

<sup>156</sup> Positivliste: Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, Terrorismus, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornographie, illegaler Handel mit Drogen und psychotropen Stoffen, illegaler Handel mit Waffen, Munition und Sprengstoffen, Korruption, Betrug, einschließlich des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der europäischen Gemeinschaften im Sinne des FinSchutzÜbk. EG v. 26. Juli 1995, Wäsche von Erträgen aus Straftaten, Geldfälschung und Eurofälschung, Cyberkriminalität, Umweltkriminalität einschließlich des illegalen Handels mit bedrohten Tierarten oder mit bedrohten Pflanzen- und Baumarten, Beihilfe zur illegalen Einreise und zum illegalen Aufenthalt, vorsätzliche Tötung, schwere Körperverletzung, illegaler Handel mit Organen und menschlichem Gewebe, Entführung, Freiheitsberaubung und Geiselnahme, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Diebstahl in organisierter Form oder schwerer Raub, illegaler Handel mit Kulturgütern, einschließlich Antiquitäten und Kunstgegenständen, Betrugsdelikte, Erpressung und Schutzgelderpressung, Nachahmung und Produktpiraterie, Fälschung von amtlichen Dokumenten und Handel damit, Fälschung von Zahlungsmitteln, illegaler Handel mit Hormonen und Wachstumsförderern, illegaler Handel mit nuklearen und radioaktiven Substanzen, Kraftfahrzeugkriminalität, Vergewaltigung, Brandstiftung, Verbrechen, die in die Zuständigkeit des internationalen Strafgerichtshofs fallen, Flugzeug-/Schiffsentführung, Sabotage.

in EU-Rechtsakten sichtbar werden.<sup>157</sup> Aus jüngster Zeit sind hier die – bereits erlassenen oder nach politischer Einigung zur endgültigen Beschlussfassung anstehenden – Rahmenbeschlüsse zur Terrorismusbekämpfung, zur Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, zur Geldfälschung, Schleuserkriminalität, zu schwerwiegenden Angriffen auf Informationssysteme, zum Menschenhandel und der sexuellen Ausbeutung von Kindern einschlägig.<sup>158</sup> Diese enthalten Straftatdefinitionen, Vorgaben zur Tatbestandsgestaltung und teilweise auch zu Sanktionsangleichungen<sup>159</sup> in Gestalt von Untergrenzen für Höchststrafen<sup>160</sup> und tragen zu einem unionsweit gleichläufigen Strafbarkeitsniveau maßgeblich bei. Vollständig harmonisierte Definitionen gibt es indes noch nicht für alle in der Positivliste angeführten Straftaten. Dem sucht eine Zusatzerklärung des Rates Rechnung zu tragen, in der definitorische Leitempfehlungen für Straftaten in Zusammenhang mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Sabotage sowie Erpressung und Schutzgelderpressung formuliert werden. Nicht unproblematisch erscheint die Einbeziehung betrügerischer Erscheinungsformen unter der schlichten Bezeichnung „Betrugsdelikte“, da diese in den Mitgliedstaaten unterschiedlichen tatbestandlichen Erfordernissen unterliegen. Insoweit wäre zumindest die Anfügung einiger konkreter konstituierender Tatbestandselemente angezeigt. Die Positivliste steht unter dem Vorbehalt der weiteren Kriminalitätsentwicklung und ist auf Ergänzung angelegt. Der Rahmenbeschluss enthält eine entsprechende Öffnungsklausel.

Mit der (weitgehenden) Abschaffung des Grundsatzes beiderseitiger Strafbarkeit wird im übrigen kein völliges Neuland betreten. Im Bereich des Terrorismus und der organisierten Kriminalität wird die beiderseitige Strafbarkeit bereits heute durch ausformulierte internationale Vertragsvorschriften substituiert<sup>161</sup> und die Auslieferungsfähigkeit bestimmter Straftaten kraft völkerrechtlicher Vereinbarung verbindlich festgeschrieben.<sup>162</sup> Das Vorbringen politischer Beweggründe vermag keine Ablehnung der Vollstreckung zu rechtfertigen.<sup>163</sup>

<sup>157</sup> Zu dem Harmonisierungsinstrumentarium auf EU-Ebene vgl. *v. Bubnoff*, (Fn. 4), ZEuS 2001, S. 167 f.

<sup>158</sup> Zu den Harmonisierungsschwerpunkten vgl. *v. Bubnoff*, (Fn. 4), ZEuS 2001, S. 174 f. u. Anhang S. 193 mit Maßnahmenübersicht; zu *Cyber Crime* der Kommissionsvorschlag vom 19.4.2002, KOM (2002) 173 endg., S. 8 f.

<sup>159</sup> Z.B. der Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung v. 13.6.2002, (Fn. 4).

<sup>160</sup> Die sog. Mindesthöchststrafen gefährden die Stimmigkeit der unterschiedlichen nationalen Strafsysteme und sind ein wenig geeignetes Mittel zur Harmonisierung.

<sup>161</sup> Vgl. z.B. UN PalermoÜbk. Art. 16 Abs. 3; Terror-FinanzierungsÜbk. (1999) Art. 11; Bombenterror-BekämpfungsÜbk. (1997) Art. 9; Cyber Crime Convention Art. 25 Abs. 2.

<sup>162</sup> Zu Art. 3 Abs. 1, 4 EU-AuslieferungsÜbk. v. 1996 u. Art. 2 Abs. 2 der Gemeinsamen Maßnahme gegen kriminelle Vereinigungen vgl. *v. Bubnoff*, LK-Nachtrag zur 11. Aufl., § 129 b Rdnrn. 3, 18 u. *ders.*, Aktuelle Fragen der Verfahrensabwicklung und Vereinfachung im Europäischen Auslieferungsverkehr aus deutsch-italienischer Sicht, ZEuS 1999, S. 393, 409 f.

<sup>163</sup> Vgl. Art. 17 des Gemeinsamen Standpunkts des Rates v. 27.12.2001, ABl. EG Nr. L 344 v. 28.12.2001, S. 90.

## b) Ausschlussgründe, insbesondere Doppelverfolgungsverbot

Unter bestimmten Voraussetzungen findet eine Übergabe der gesuchten Person ungeachtet des Vorliegens einer einschlägigen Straftat (nach der Positivliste) nicht statt. Eine Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls ist ausgeschlossen bei konkurrierender Strafverfolgungszuständigkeit und Amnestie im Vollstreckungsstaat sowie bei mangelnder Straffähigkeit des Betroffenen wegen Nichterreichung der Mindestaltersgrenze nach dem Recht des Vollstreckungsstaates.

Hierher gehört insbesondere das auch zwischen den Gerichtsbarkeiten der EU-Mitgliedstaaten geltende Doppelverfolgungsverbot als Ausfluss des Rechtsstaatsgrundsatzes und als Ausdruck harmonisierter Sanktionsbreiten. Die rechtskräftige „Aburteilung“ derselben Handlung in einem anderen EU-Mitgliedsland steht vorbehaltlich des zusätzlichen Vollstreckungselements (eines begonnenen oder vollendeten Sanktionsvollzugs) einer Zwangsüberstellung aufgrund des Europäischen Haftbefehls entgegen. Diese unionsweit strafklageverbrauchende Wirkung kommt jedenfalls verurteilenden und freisprechenden Erkenntnissen sowie gerichtlichen Einstellungsentscheidungen mit materiellrechtlichem Gehalt zu. Bei rechtskräftiger Drittstaaturteilung kann der Vollstreckungsstaat aufgrund eigener Prüfung der Tatidentität die Übergabe ablehnen oder diese Überprüfung nach Übergabe der gesuchten Person dem Strafverfahren des Ausstellungsstaates überlassen, der möglicherweise über vollständigere sachdienliche Informationen verfügt. Diese Alternativregelung erscheint im Ergebnis unbedenklich. Denn das Ne-bis-in-idem-Prinzip ist ein für das gesamte Unionsgebiet unerlässlicher Grundsatz (Art. 50 Grundrechtscharta)<sup>164</sup>. Umstritten ist indes die Frage, welche Art von sonstigen Entscheidungen nach europäischem Rechtsverständnis die Wirkung eines Doppelverfolgungsverbots auslösen. Die strafverfolgungshindernde Wirkung wird in den Mitgliedstaaten unterschiedlich eingegrenzt. Im Rahmen des Art. 54 SDÜ haben weitergreifende verfahrensbeendende Entscheidungen mit national strafverfolgungshindernder Wirkung die Diskussion über deren unionsweite Verbindlichkeit entfacht.<sup>165</sup> Erörtert wird insoweit etwa die staatsanwaltschaftliche Verfahrens erledigung außerhalb der Hauptverhandlung im Transactie-Verfahren (trans-action)<sup>166</sup> oder die Einstellung des Verfahrens aus tatsächlichen Gründen, die französische „ordonnance de non-lieu pour raisons de fait“<sup>167</sup>. Der Rahmenbeschluss trägt diesen Besonderheiten der nationalen Rechtslage im Vollstreckungsstaat mit einer Ablehnungsmöglichkeit der Übergabe Rechnung. Ungeachtet dessen bedarf

<sup>164</sup> Zu den eingegrenzten Ausnahmen nach dem derzeitigen Rechtsbesitzstand der Union vgl. die Erl. zu Art. 50 Grundrechtscharta.

<sup>165</sup> Zum Erfordernis möglichst abgestimmter Auslegungskriterien vgl. v. Bubnoff, (Fn. 162), ZEuS 1999, S. 403 f.

<sup>166</sup> Betr. die Niederlande und Belgien; vgl. Vorlagebeschluss des OLG Köln an den EuGH, NStZ 2001, S. 558, auch BGH, StV 1999, S. 244.

<sup>167</sup> Hierzu BGHSt 45, S. 123 ff. u. Bohnert/Lagodny, Art. 54 SDÜ im Lichte der nationalen Wiederaufnahmegründe, NStZ 2000, S. 636.

die Abgrenzung der Rechtskraftwirkung einer unionsweit verbindlichen Klärung durch den Europäischen Gerichtshof (Art. 35 Abs. 1 EUV).

### c) Fakultative Vollstreckung, Territorialitätsklausel u.a.

Der Rahmenbeschluss sieht eine Reihe von Ablehnungsgründen für die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls vor, deren Geltendmachung dem Vollstreckungsstaat anheim gestellt ist.

#### (1) Beiderseitige Strafbarkeit

Außerhalb des nach der Positivliste verbindlichen Bereichs kann der Vollstreckungsstaat die Übergabe davon abhängig machen, dass die dem Europäischen Haftbefehl zugrunde gelegte Handlung auch nach seinem Recht – unabhängig von Straftatklassifizierung und Tatbestandsmerkmalen – eine wie auch immer geartete strafrechtliche Relevanz aufweist. Eine Verweigerung der Vollstreckung kann jedoch nicht mit dem fiskalischen Charakter der Straftat und dem Fehlen gleichartiger Steuern bzw. vergleichbarer Steuer-, Zoll- und Währungsbestimmungen im Vollstreckungsstaat begründet werden. Diese Regelung findet ihre Rechtfertigung in der potentiellen Verknüpfung solcher Fiskalstraftaten mit Geldwäsche und organisierter Kriminalität.<sup>168</sup>

#### (2) Konkurrierende Strafverfolgungszuständigkeit

Nimmt der Vollstreckungsstaat hinsichtlich der dem Europäischen Haftbefehl zugrunde gelegten strafbaren Handlung seine eigene Strafverfolgungskompetenz in Anspruch oder haben seine Justizbehörden bereits eine verfahrens-einstellende bzw. eine die Verfahrenseinleitung ablehnende Entscheidung getroffen, so wird dies ebenfalls als möglicher Ablehnungsgrund einer Übergabe anerkannt. Damit wird dem Ziel der Vermeidung einer Doppelverfolgung der Vorrang eingeräumt und werden Konfliktsituationen zugunsten des innerstaatlichen Rechts des Vollstreckungsstaats entschieden.

#### (3) Territorialitätsklausel

Nimmt der Ausstellungsstaat im Rahmen seines Strafanwendungsrechts extraterritoriale Zuständigkeiten wahr, so ist der Vollstreckungsstaat in der Wahl seiner Entscheidung (Ablehnung, Vollstreckung) unter bestimmten Voraussetzungen frei. Dies gilt dann, wenn die dem Europäischen Haftbefehl zugrunde gelegte Hand-

<sup>168</sup> Siehe hierzu den Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz E Art. 2 u. 3 a zu § 261 Abs. 1 Satz 3 StGB, BGBl. 2001 I, S. 3922.

lung entweder ausschließlich im Hoheitsgebiet des Vollstreckungsstaates oder in einem Drittstaat begangen wurde, im Vollstreckungsstaat aber mangels strafatbestandlicher Erheblichkeit bzw. mangels Einbeziehung in die eigene Gerichtsbarkeit nicht verfolgt werden könnte.<sup>169</sup> Die erstgenannte Fallregelung erscheint plausibel, da der Vollstreckungsstaat für solche strafrechtserhebliche Fälle die primäre Verfolgungszuständigkeit besitzt, er andererseits bei nach seinem Recht mangelnder strafrechtlicher Relevanz nicht zur Vollstreckung des Haftbefehls bzw. der Übergabe der gesuchten Person angehalten werden kann. Die Drittstaatenregelung erscheint hingegen nicht überzeugend. Sie kann zu einer unerwünschten Strafverfolgungslücke bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität führen, die ihren Organisationsschwerpunkt außerhalb des Unionsgebiets hat, aber in Schutzbelange des Ausstellungsstaats als Teil des gemeinsamen Rechts- und Sicherheitsraums hineinwirkt,<sup>170</sup> wenn im Vollstreckungsstaat einschlägige EU-Rechtsakte, z.B. die Gemeinsame Maßnahme zur Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, nicht umgesetzt wurde. Im übrigen liegt es auf der Hand, dass der herkömmliche Territorialitätsgrundsatz als Anknüpfungsprinzip in einem unionseinheitlichen Rechts- und Sicherheitsraum mit einem weitreichenden gemeinsamen Interessenschutz zwangsläufig zugunsten einer unionsweit arbeitsteiligen Strafverfolgung und einem entsprechenden Kompetenzverteilungsprinzip zurückgedrängt wird.

#### (4) Verjährung

Die Verjährung richtet sich grundsätzlich nach dem Recht des Ausstellungsstaates. Auf die Verjährungsvorschriften des Vollstreckungsmitgliedstaates kann eine Ablehnung der Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls nur dann gestützt werden, wenn diesem eine (konkurrierende) Strafverfolgungszuständigkeit zukommt.

#### d) Staatsangehörigkeitsklauseln

Aus der zunehmenden Integration der EU-Mitgliedstaaten und der Unionsbürgerschaft leitet sich zwanglos eine Verpflichtung zur Überstellung auch eigener Staatsangehöriger/Wohnsitzinhaber ab, die mit dem Europäischen Haftbefehl gesucht werden.<sup>171</sup> Der Rahmenbeschluss trägt indes dem das Strafrecht bestimmenden Ziel bestmöglicher Wiedereingliederung des Betroffenen maßgeblich Rechnung. So kann die Übergabe eigener Staatsangehöriger zur Strafverfolgung an einen anderen Mitgliedstaat von dessen Zusicherung einer Rücküberstellung zwecks

<sup>169</sup> Vgl. auch Diskussionspapier der Kommission v. 18.4.2002, (Fn. 89), S. 4 f., 8.

<sup>170</sup> Vgl. zu einschlägigen Fallgestaltungen *v. Bubnoff*, in: LK-Nachtrag zur 11. Aufl., § 129 b Rdnr. 10.

<sup>171</sup> Vgl. *v. Bubnoff*, (Fn. 162), ZEuS 1999, S. 393, 411; *Uhle*, Auslieferung und Grundgesetz, NJW 2001, S. 1889; zur verfassungsrechtlichen Grundlage für die Auslieferung Deutscher, vgl. das GrundgesetzÄndG (Art. 16 GG), BGBl. 2000 I, S. 1633 u. BR-Drucks. 715/99.

Vollstreckung der im Ausstellungsstaat rechtskräftig erkannten Strafe abhängig gemacht werden. Eine Zwangsüberstellung zur Strafvollstreckung an den Ausstellungsstaat kann durch eine verbindliche Vollstreckungsübernahmeerklärung des zum Vollzug des Europäischen Haftbefehls berufenen Mitgliedsstaats abgewendet werden. Auf diese Weise kann das persönliche und sprachliche Umfeld des Betroffenen im Heimat- bzw. Wohnsitzstaat wirksam genutzt werden.

#### 4. Europäischer „ordre public“

Der Rahmenbeschluss unterstellt das neue Festnahme- und Übergabesystem ausdrücklich dem einheitlichen vertrauensbildenden Grundbestand individueller Schutzrechte und justitieller Gewährleistungen, wie sie in der Grundrechtscharta, der EMRK und Art. 6 EUV verankert sind. Dieses in einer vorangestellten Klausel (Art. 1 Abs. 3) angesprochene rechtsstaatliche Fundament gilt in gleicher Weise für den Ausstellungs- wie für den Vollstreckungsakt und bestimmt Modalitäten und Reichweite einer unionsweiten Anerkennung des Europäischen Haftbefehls und der ihm zugrundeliegenden Entscheidungen, wie auch die Gestaltung des Übergabeverfahrens. So führen etwa konkrete Anhaltspunkte für eine rechtsmissbräuchliche Zweckverfolgung (vgl. z.B. Art. 21 Grundrechtscharta) mittels des Haftbefehls zur Ablehnung dessen Vollstreckung.<sup>172</sup>

##### a) Vollstreckungsverfahren

Hinsichtlich der Statthaftigkeit einer vorübergehenden Freiheitsentziehung zwecks Zwangsüberstellung steht der Europäische Haftbefehl der Auslieferung gleich (vgl. Art. 6 u. 52 Abs. 3 Grundrechtscharta, Art. 5 EMRK). Dem Grundsatz der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit (Art. 52 Abs. 1 Grundrechtscharta) der Freiheitsentziehung wird im Rahmenbeschluss durch die Vorgabe einer alsbaldigen gerichtlichen Haftentscheidung im Festnahmestaat nach Maßgabe der Sicherheiten für ein Erscheinen des Festgenommenen vor dem Gericht des Ausstellungsstaates wie auch durch die vorausgesetzte Möglichkeit einer – gegebenenfalls mit geeigneten Bedingungen/Auflagen zu verbindenden – vorläufigen Haftentlassung nach dem Recht des Festnahmestaates sowie durch die Befristung der Übergabeentscheidung Rechnung getragen. Die Informations- und Anhörungsrechte des Betroffenen werden ebenso wie das Recht auf Hinzuziehung eines Verteidigers und eines Dolmetschers im Rahmenbeschluss als essentiell hervorgehoben.

##### b) Zusätzliche Garantien des Ausstellungsstaates

Die unionsweite Anerkennung von mitgliedstaatlichen Entscheidungen steht unter dem Vorbehalt rechtsstaatlichen Strafens. Um insoweit bestehende oder

<sup>172</sup> Rahmenbeschluss Europäischer Haftbefehl, Erwägung Nr. 12.

mögliche Friktionen auszuräumen, sieht der Rahmenbeschluss für bestimmte Problembereiche eine Verknüpfung der Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls mit zusätzlichen Garantien des Ausstellungsstaates vor. Dies gilt insbesondere für Abwesenheitsverurteilungen. Sie können allenfalls dann eine geeignete Grundlage für eine unionsweite Anerkennung und damit für einen Europäischen Haftbefehl sein, wenn die Verurteilung unter Wahrung aller Ladungs-, Anhörungs- und Verteidigungsrechte in einem ordentlichen Erkenntnisverfahren ergangen ist.<sup>173</sup> Hat das Abwesenheitsurteil mangels vorgesehener Beweisaufnahme bloßen Säumnischarakter, wurde im Kontumazialverfahren dem Betroffenen als Folge seines Nichterscheins die Wahrnehmung seines Äußerungsrechts durch einen von ihm beauftragten und in der Verhandlung erschienenen Verteidiger aberkannt<sup>174</sup> oder wird bei der Frage der Anfechtbarkeit die Beweispflicht für eine unverschuldete Unkenntnis von Anklage, Hauptverhandlungstermin bzw. Urteil dem Betroffenen auferlegt,<sup>175</sup> so ist das mit dem europäischen *ordre public* unvereinbar.<sup>176</sup> Der Angeklagte verliert seine grundlegenden Äußerungs-, Verteidigungs- und Verfahrensrechte nicht allein deshalb, weil er trotz ordnungsgemäßer Ladung zur Verhandlung nicht erscheint. Eine als „ausreichend erachtete Zusicherung“<sup>177</sup>, die eine Vollstreckung des an ein Abwesenheitsverfahren anknüpfenden Europäischen Haftbefehls rechtfertigt, muss die dem Betroffenen verbindlich eingeräumte Möglichkeit umfassen, nach Übergabe an den Ausstellungsstaat innerhalb einer tatsächlich einhaltbaren Frist ein Rechtsmittel gegen das Abwesenheitserkenntnis einzulegen, das zu einer vollen tatsächlichen und rechtlichen Überprüfung führt.

Auch die grundrechtswahrende Gestaltung des Vollzugs einer lebenslangen Freiheitsstrafe im Ausstellungsstaat, die für die dem Europäischen Haftbefehl zugrunde gelegte Handlung angedroht ist, wird im Rahmenbeschluss als Bedingung für die Vollstreckung des Haftbefehls/Übergabe zugelassen. Diesem Erfordernis ist dann Genüge getan, wenn im Recht des Ausstellungsstaates Verfahrensvorschriften zur Überprüfung und möglichen Vollzugsaussetzung der lebenslangen Freiheitsstrafe nach einer Mindestverbüßungsdauer vorgesehen sind.

<sup>173</sup> Vgl. v. Bubnoff, (Fn. 162), ZEuS 1999, S. 393, 400.

<sup>174</sup> Vgl. zum Fall Krombach, EGMR, NJW 2001, S. 2387 u. EuGH, NJW 2000, S. 1853; Gündel, Die Krombach-Entscheidung des EGMR – Europäischer Menschenrechtsschutz mit (Durchsetzungs-) Schwächen, NJW 2001, S. 2380.

<sup>175</sup> So die Auslegung der Rechtsbehelfsvorschrift des § 175 ital. CPP; hierzu v. Bubnoff, (Fn. 162), ZEuS 1999, S. 400 f.

<sup>176</sup> Vgl. EGMR, NJW 1999, S. 2353 u. NJW 2001, S. 2387.

<sup>177</sup> Zu den Erfordernissen einer solchen Zusicherung vgl. BGH, NStZ 2002, S. 166 u. OLG Karlsruhe, StV 1999, S. 268 = NStZ-RR 1999, S. 92 betr. Italien.



## 5. Spezialitätswirkung

Die Bedeutung der Spezialitätsbindung und der sie tragenden Gründe<sup>178</sup> relativiert sich unter Berücksichtigung des unionsweit gleichwertigen Schutzstandards im Rahmen des mit dem Europäischen Haftbefehl verbundenen Übergabeverfahrens. Die Mitgliedstaaten können auf der Grundlage der Gegenseitigkeit eine generelle Verzichtserklärung hinsichtlich der Einhaltung der Spezialität gegenüber dem Generalsekretariat des EU-Rates abgeben und diese mit einem Einzelfallvorbehalt für besondere Umstände verbinden. Diese Verzichtserklärung wirkt sich als vorweg genommene Zustimmung zur Verfolgung anderer, vor der Übergabe begangener Handlungen aus, gilt aber nur im Verhältnis zu dem Mitgliedstaat, der eine entsprechende allgemeine Verzichtserklärung abgegeben hat. Ein den Einzelfallvorbehalt rechtfertigender Umstand liegt etwa vor, wenn der Vollstreckungsstaat seinerseits zur Achtung des Spezialitätsgrundsatzes gegenüber einem Drittstaat nach Auslieferung des Betroffenen verpflichtet ist. Der Einzelfallvorbehalt muss in der Übergabeentscheidung ausdrücklich erklärt werden.

## VII. Europäische Informationsforen

Zur Vermittlung eines europäischen Regelungsnetzwerks gegen das grenzüberschreitende Verbrechen gehört die Einrichtung ständiger europäischer Foren für Information, Erfahrungsaustausch und Weiterbildung.

### 1. Die Europäische Polizeiakademie (EPA/CEPOL)<sup>179</sup>

Die Europäische Polizeiakademie wurde aufgrund der Beratungsergebnisse des Gipfels von Tampere (1999)<sup>180</sup> durch EU-Ratsbeschluss vom 22. Dezember 2000 eingerichtet.<sup>181</sup> Als europäisches Netzwerk der nationalen Ausbildungseinrichtungen für polizeiliche Führungskräfte organisiert, zeichnen hierfür ein ständiges Sekretariat mit einem Verwaltungsdirektor und ein Verwaltungsrat verantwortlich, der dem EU-Rat berichtspflichtig ist. CEPOL steht zwecks effektiver Heranführung an den EU-Acquis auch den Beitrittsländern offen.

Als Forum der Information, des Erfahrungsaustausch und der Weiterbildung soll die Akademie zu einer Optimierung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit beitragen. Sie soll einen europäischen Ansatz für die Hauptpro-

<sup>178</sup> v. *Bubnoff*, Auslieferung, S. 30 f., *Vogel/Wilkitzki*, IRG vor § 1, Rdnr. 78.

<sup>179</sup> Collège Européen de Police.

<sup>180</sup> Schlussfolgerung Nr. 47, NJW 2000, S. 340.

<sup>181</sup> ABl. EG Nr. L 336 v. 30.12.2000, S. 1.

bleme entwickeln, die sich in den Mitgliedstaaten bei der Kriminalitätsbekämpfung, der Verbrechensverhütung und Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit innerhalb des Unionsgebiets ergeben. Die einschlägigen Themenbereiche sind vielfältig. Es geht um die Abstimmung von polizeilichen Konzepten, um Kontrollprobleme an den Außengrenzen, um spezifische kriminelle Problemfelder in grenzüberschreitendem Kontext. Durch angemessene Förderung von Sprachkenntnissen soll die Akademie zugleich Abordnungen bzw. den Austausch von Polizeibeamten zwischen den Unionsstaaten ermöglichen und die operative Zusammenarbeit in multinational besetzten Leitstellen der Polizei erleichtern.

## 2. Die Europäische Rechtsakademie (ERA)

Die Europäische Rechtsakademie wurde 1992 auf Initiative des Europäischen Parlaments als öffentlich-rechtliche Stiftung mit dem Sitz in Trier gegründet. Stiftingsmitglieder sind Deutschland, Luxemburg, Irland, Griechenland und Polen. Das Europäische Parlament, die Kommission und der Europäische Gerichtshof sind mit Sitz und Stimme in den Stiftungsorganen vertreten.

Als zentrale Aufgaben obliegen der ERA die Untersuchung und Definierung bei der europäischen Rechtssetzung auftretender Probleme und entsprechende Lösungsvorschläge sowie die Begleitung der Umsetzung neuer legislativer Maßnahmen. Sie ist gleichsam eine Schnittstelle zwischen den europäischen Entscheidungszentren Brüssel/Luxemburg/Straßburg und allen europäischen Rechtsanwendern. Die ERA bietet ein Forum für den Erfahrungs- und Meinungsaustausch zwischen den Entscheidungsgremien der EU, der Mitgliedstaaten, der potentiellen Beitrittsländer sowie der Rechtspraxis und ermöglicht zugleich eine professionelle, praxisnahe Weiterbildung im europäischen Recht. Auf diesem Wege vermittelt die Akademie europäisches Rechtsbewusstsein und Sachkompetenz und fördert eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

## VIII. Schlussbemerkungen

Eine stärkere – institutionelle und instrumentelle – Gewichtung der europäischen Komponente dürfte eine wirksame, beschleunigte Bekämpfung transnationaler bzw. gemeinschaftsschädigender Kriminalität wesentlich befördern. Hierzu bedarf es einer ausgewogenen Mitgestaltungsbefugnis der justitiellen Unionseinrichtungen bei der grenzüberschreitenden Strafverfolgung sowie eine stärkere operationelle Einbindung der polizeilichen und ermittlungsdienstlichen europäischen Stellen in die grenzübergreifenden mitgliedstaatlichen Ermittlungen. Deren unionsweite kriminalitätsrelevante Erkenntnisse und Dateninformationen sowie ihre fachspezifischen analytischen und technischen Möglichkeiten können dabei

sinnvoll genutzt werden. Diese institutionelle Stärkung auf Unionsebene setzt ein Mindestmaß an unionsweit integrierten Verfahrensgrundlagen und Kooperationsregelungen sowie im Verhältnis zu den nationalen Strafverfolgungsbehörden ausbalancierte Kompetenzzuweisungen voraus. Sie bedarf ferner einer Entsprechung in der unionsweiten Anerkennung von – nach Gemeinschaftsgrundsätzen zulässigen – Beweismitteln, von gemeinschaftsrechtlichen Untersuchungsergebnissen und nach standardisierten Regeln aufgenommenen europäischen Vernehmungsprotokollen. Diese Beweismittelzulassung und deren Mindestanfordernisse sollte in Rechtsakten festgelegt werden und für die Durchführung der nationalen Strafverfahren verbindlich sein. Die Vorgaben müssen sich allerdings an den Grenzen politischer Durchsetzbarkeit orientieren. Das gilt vor allem für eine möglichst dezentrale Gestaltung einer künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft und für ein Verbleiben der justitiellen/gerichtlichen Entscheidungsfunktionen auf nationaler Ebene auch im Bereich der gemeinschaftsschädigenden Finanzkriminalität.

Die institutionelle Ausrichtung auf Unionsniveau zeigt derzeit noch eine nach Organisation, Funktionsebene, Rechtsgrundlagen, Befugnisreichweite und Kontrollmechanismen komplexe, wenig homogene Struktur. Ihr Zusammenwirken in Bereichen sektoraler Überschneidung setzt formalisierte, zwischeninstitutionelle Vereinbarungen voraus, die die Nutzung der jeweiligen Querverbindungen nicht unbedingt beschleunigen und vereinfachen. Eurojust hat seine Tätigkeit gerade erst aufgenommen. Die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ist im Vorbereitungsstadium. Mit dem beschlossenen Europäischen Haftbefehl, der der Tätigkeit eines Europäischen Staatsanwalt Gewicht verleihen wird, wird frühestens im Jahre 2003 Neuland betreten. Es gilt somit zunächst, mit den bereits tätigen Institutionen Erfahrungen zu sammeln, Schwachstellen aufzudecken und zu beseitigen, interinstitutionelle Friktionen aufzulösen und Schnittstellen zu überbrücken, das bereits vorhandene Instrumentarium zu optimieren und dabei gewonnene Erkenntnisse zu fortlaufenden Anpassungen zu nutzen. Die Querverbindungen der bereits auf polizeilicher, justitieller und administrativer Ebene tätigen Stellen müssen vernetzt, die Kontaktmöglichkeiten vereinfacht werden.

Die maßgeblichen Institutionen (Europol, Eurojust, OLAF) sind auf Fortentwicklung angelegt. Im Rahmen der Vorbereitung zur Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft wird sich die Chance eröffnen, diese Institutionen umzustrukturieren und in einem möglichst einheitlichen System zusammen zu führen. Hierbei geht es vor allem darum, ihre Befugnisse neu zu definieren und besser aufeinander abzustimmen, ihre Zusammenarbeit zu vereinfachen und möglichst unbürokratisch zu gestalten, ihre operativen Kompetenzen im Rahmen der mitgliedstaatlichen justitiellen Zusammenarbeit auszubauen und die prioritären Verantwortlichkeiten festzulegen.

Das Gelingen einer Umstrukturierung wird wesentlich davon abhängen, dass die Mitgliedstaaten die Ratifizierung einschlägiger EU-Übereinkommen nicht hinaus-

zögern und die Beschlüsse/Rahmenbeschlüsse der Union möglichst zügig in innerstaatliches Recht umsetzen. Das gilt vor allem für die Ausfüllung des jüngsten Eurojust-Beschlusses im Sinne einer gleichläufigen Ausstattung der nationalen Mitglieder mit ausreichenden innerstaatlichen Befugnissen, ferner bezüglich des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl, der – in der Zielrichtung verbindlich – den Mitgliedstaaten bei der innerstaatlichen Gestaltung einen gewissen Freiraum belässt. Schließlich auch für eine konstruktive vorbereitende Beteiligung an der Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft. Die bisherigen Erfahrungen lassen insoweit nur einen begrenzten Optimismus zu. Die Verknüpfung der Zustimmung zum Europäischen Haftbefehl mit Verfassungsänderungen und plebiszitären Elementen (Italien) führt zu einer weitgehenden Relativierung der Wirksamkeit des Rahmenbeschlusses in den Beziehungen zu diesem Mitgliedstaat. Nach anfänglicher Ablehnung des Europäischen Haftbefehls hat die italienische Regierung gegenüber dem Rat eine allgemeingehaltene einschränkende Erklärung abgegeben<sup>182</sup>. Diese knüpft an ein Regierungsgutachten der italienischen Verfassungsrechtler *Giuliano Vassalli* und *Vincenzo Caianiello* an. Die darin erhobenen Bedenken lassen sich in folgenden Stichworten zusammenfassen: Aushöhlung der verfassungsrechtlichen Grundrechte, Durchbrechung des Prinzips der beiderseitigen Strafbarkeit, unzureichende tatbestandliche Eingrenzung der listenmäßig aufgeführten Straftaten, unterschiedliche Adressaten justitieller Kontrolle in den EU-Ländern, Nichtbeachtung der übereinstimmenden Laufbahn von Richtern und Staatsanwälten in Italien (Unabhängigkeit), Überforderung des überlasteten italienischen Justizwesens durch die im Rahmenbeschluss vorgesehene Entscheidungsfrist von 90 Tagen. Diese Einwendungen werden indes von anderen italienischen Verfassungs- und Strafprozessrechtlern als wenig überzeugend zurückgewiesen.<sup>183</sup> Es wird die Frage in den Raum gestellt, ob die von der Regierung geltend gemachten verfassungsrechtlichen Probleme nicht „künstlich überhöht“ werden.<sup>184</sup>

182 Die Erklärung lautet:  
„1. Italien stimmt dem Europäischen Haftbefehl, der am 6.12.2001 vom Rat für Justiz und Inneres beschlossen wurde, zu.

2. Zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl muss die Regierung Italiens die internen Rechtsverfahren einleiten, die erforderlich sind, um den Rahmenbeschluss mit den obersten Verfassungsprinzipien hinsichtlich der Grundrechte in Einklang zu bringen und um das italienische Justiz- und Rechtswesen an die europäischen Modelle anzunähern.“

183 Vgl. *Edmondo Bruti Liberati*, Sul mandato di arresto europeo (2002); *Stefano Sicari*, Politica e giurisdizione nello Stato costituzionale: modelli “buoni” e modelli “degenerati” (2002).

184 *Mario Chiavario*, Appunti „a prima lettura“ sul „mandato di arresto europeo“ (2002).

## Anhang

Kommissionsvorschlag zu einer Ergänzung des EG-Vertrags (Europäischer Staatsanwalt)

Art. 280 Abs. 4 S. 2 wird durch folgende Vorbehaltsklausel ergänzt:

„unbeschadet der Bestimmungen des Art. 280 a“.

Nach Art. 280 EGV wird folgende Vorschrift eingefügt:

### Art. 280 a

1. Um einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele des Art. 280 Abs. 1 zu leisten, ernennt der Rat, der auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließt, für eine nicht verlängerbare Amtszeit von 6 Jahren einen Europäischen Staatsanwalt. Der Europäische Staatsanwalt hat die Aufgabe, gegen Täter von Straftaten und Teilnehmer an Straftaten, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, zu ermitteln, sie strafrechtlich zu verfolgen und wegen dieser Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten öffentlich Anklage gemäß den in Absatz 3 genannten Vorschriften zu erheben.
2. Der Europäische Staatsanwalt wird unter Persönlichkeiten ausgewählt, die jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und in ihrem Staat die für die Ausübung höchster richterlicher Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Er darf bei der Erfüllung seiner Pflichten Anweisungen weder anfordern noch entgegennehmen. Er kann auf Antrag des Parlaments, des Rats oder der Kommission vom Gerichtshof seines Amtes erhoben werden, wenn er die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat. Der Rat legt das Statut des Europäischen Staatsanwalts nach dem Verfahren des Art. 251 fest.
3. Der Rat legt nach dem Verfahren des Art. 251 die Bedingungen für die Ausübung des Amtes des Europäischen Staatsanwalts fest und erlässt insbesondere
  - a) Vorschriften zur Festlegung der Tatbestandsmerkmale von Betrug und jeder anderen rechtswidrigen Handlung, die gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtet ist, sowie der Strafen für alle Straftatbestände;
  - b) Verfahrensvorschriften über die Tätigkeiten des Europäischen Staatsanwalts sowie Vorschriften für die Zulässigkeit von Beweismitteln;
  - c) Vorschriften über die richterliche Kontrolle der vom Europäischen Staatsanwalt in Ausübung seines Amtes vorgenommenen Verfahrenshandlungen.