

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

8



Gregor Srock

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung von Europol

Perspektiven im EU-Vertrag und
in der Verfassung von Europa

Mohr Siebeck

Gregor Srock, geboren 1975; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Gießen und der University of Warwick; Rechtsreferendar am Landgericht Gießen; 2006 Promotion; Richter auf Probe im Land Hessen.

ISBN 3-16-149094-0

ISBN-13 978-3-16-149094-1 / eISBN 978-3-16-160514-7 unveränderte eBook-Ausgabe 2022
ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2006 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2005/2006 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Thilo Marauhn, für seine wertvollen Anregungen und Hinweise. Weiterhin möchte ich mich bei Herrn Prof. Dr. Thomas Groß für die zügige Erstattung des Zweitgutachtens bedanken.

Zum Dank verpflichtet bin ich Herrn Prof. Dr. Thilo Marauhn und Herrn Prof. Dr. Christian Walter für die Aufnahme meiner Arbeit in die Reihe Jus Internationale et Europaeum.

Meiner Mutter und meinem Vater danke ich für die Unterstützung während meiner gesamten Ausbildung.

Weiterhin bedanke ich mich bei Heiko Schäffer für unsere zahlreichen fruchtbaren Diskussionen und bei Sabine Ludwig-Braun für die Durchsicht meiner Dissertation.

Mein besonderer Dank gilt Christina, die mich bei meiner Arbeit immer wieder aufmunterte und bestärkte.

Gießen, im Juni 2006

Gregor Srock

Inhaltsübersicht

Einleitung und Gang der Untersuchung	1
Kapitel 1: Europol im Kontext internationaler polizeilicher Zusammenarbeit	5
A. Europol im Überblick	5
B. Die Entwicklung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit der EU	6
C. Konkretisierungen der polizeilichen Zusammenarbeit	16
Kapitel 2: Die Entwicklung von Europol	39
A. Die Vorläuferorganisation Europol Drugs Unit	40
B. Die Europol-Konvention	49
Kapitel 3: Art. 30 Abs. 2 EU-Vertrag	113
A. Die Auslegung von Art. 30 Abs. 2 EU-Vertrag	113
B. Die Umsetzung von Art. 30 Abs.2 EU-Vertrag	165
Kapitel 4: Die Verfassung von Europa	203
A. Die Arbeit im Konvent	204
B. Der Vertrag über eine Verfassung von Europa	208
C. Bewertung	214
D. Abschlussbewertung	248
Gesamtergebnis	253

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung und Gang der Untersuchung	1
Kapitel 1: Europol im Kontext internationaler polizeilicher Zusammenarbeit	5
A. Europol im Überblick	5
B. Die Entwicklung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit der EU	6
I. Darstellung	6
II. Bewertung	14
C. Konkretisierungen polizeilicher Zusammenarbeit	16
I. Schengen	16
II. OLAF	22
III. CELAD	26
IV. Eurojust	27
V. Interpol	29
VI. Bilaterale oder informelle Zusammenarbeit	35
VII. Schlussfolgerungen	37
Kapitel 2: Die Entwicklung von Europol	39
A. Die Vorläuferorganisation Europol Drugs Unit	40
I. Darstellung	43
II. Bewertung	47
B. Die Europol-Konvention	49
I. Die Entstehungsgeschichte der Europol-Konvention	49
II. Die interne Organisation Europols	52
III. Der Rechtsstatus und die Einbindung Europols in die EU	53
1. Das Verhältnis zu EG und EU	53
2. Die Völkerrechtssubjektivität Europols	55
3. Auswertung	57
IV. Die Arbeitsweise Europols	58

1. Das Mandat	58
2. Die Aufgaben und Befugnisse	59
3. Das Computersystem	61
4. Bewertung	63
a. Aufgaben und Zuständigkeit	63
b. Der Einfluss auf nationale Ermittlungsverfahren	67
aa. Der Einfluss durch gezielte Weitergabe von Informationen	68
bb. Der Zusammenhang mit dem Legalitätsprinzip	69
cc. Zusammenfassende Bewertung	70
c. Europol als intergouvernementale oder supranationale Organisation?	71
d. Der Subsidiaritätsgrundsatz	74
V. Die Kontrolle Europols	76
1. Die Kontrolle durch eigens geschaffene „interne“ Einrichtungen	76
2. Die gemeinsame Kontrollinstanz	78
3. Die politische Kontrolle durch Organe der EG	81
4. Die Kontrolle durch nationale Einrichtungen	82
5. Die gerichtliche Kontrolle	83
a. Der Europäische Gerichtshof	83
b. Die nationalen Gerichte	83
aa. Einzelne Verfahren indirekter Kontrolle	84
bb. Einschränkung der indirekten Kontrolle	85
cc. Die strafrechtliche Verantwortung von Europol-Bediensteten	86
6. Die parlamentarische Kontrolle	89
7. Bewertung	90
a. Die politische Kontrolle	90
b. Die parlamentarische Kontrolle	93
aa. Das Europäische Parlament	93
bb. Die Parlamente der Mitgliedstaaten	94
cc. Zusammenfassende Bewertung	95
c. Die staatsanwaltschaftliche Kontrolle	97
d. Die gerichtliche Kontrolle	99
aa. Die gemeinsame Kontrollinstanz	99
bb. Der Europäische Gerichtshof	102
cc. Die nationalen Gerichte	104
dd. Zusammenfassung	108
e. Zwischenergebnis zur Kontrolle Europols	109
VI. Zwischenergebnis	111
Kapitel 3: Art. 30 Abs. 2 EU-Vertrag	113
A. Die Auslegung von Art. 30 Abs. 2 EU-Vertrag	113
I. Die Rechtsnatur	115
1. Auslegung	117
2. Ergebnis	119
II. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten	120
III. Die inhaltlichen Vorgaben	124
1. Vorüberlegungen	124
a. Das Verhältnis zwischen Art. 30 Abs. 1 und 2 EUV	124

b. Eine Vorschrift der dritten Säule	124
c. Vergleich mit Art. K.1 Nr. 9 EUV (Maastricht)	125
d. Der Aktionsplan zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	126
e. Vergleich mit der ursprünglichen Version der EPK	127
f. Die gerichtliche Zuständigkeit	128
2. Die einzelnen Bestandteile	128
a. Art. 30 Abs. 2 lit. a EUV	128
aa. Variante 1: Erleichterung und Unterstützung der Vorbereitung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen	129
(A) Der Grundfall	129
(B) Der Unterfall	132
(1) Die gemeinsamen Teams	132
(2) Die Aufgabenverteilung in den gemeinsamen Teams	133
(3) Operative Aktionen	134
(4) Die Aufgaben Europol's in den Teams	139
(5) Signalwirkung	140
bb. Variante 2: Koordinierung und Durchführung solcher Ermittlungsmaßnahmen	141
cc. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten	143
dd. Abschlussbewertung	143
b. Art. 30 Abs. 2 lit. b EUV	144
aa. Variante 1: Ersuchen an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten	145
(A) Ersuchen	145
(B) Ermittlungsbefugnis Europol's	146
(C) Inhalt der Ersuchen	148
(D) Das Mandat	150
(E) Der Geschäftsweg	150
(F) Das Legalitätsprinzip	152
bb. Variante 2: Entwicklung von spezifischem Fachwissen	153
cc. Zusammenfassende Bewertung	155
c. Art. 30 Abs. 2 lit. c EUV	155
d. Art. 30 Abs.2 lit. d EUV	157
3. Abschlussbewertung des Inhalts	158
a. Zusammenfassung	158
b. Die demokratische und justitielle Kontrolle	159
c. Ausblick	159
IV. Vorgaben für die Form der Umsetzung	160
V. Beschränkung der weiteren Integration	161
VI. Zusammenfassung und Auswertung	164
B. Die Umsetzung von Art. 30 Abs. 2 EU-Vertrag	165
I. Die erste Phase der Umsetzung	165
1. Der Wiener Aktionsplan	166
2. Der Europäische Rat von Tampere	169
a. Darstellung	169
b. Bewertung	170
II. Empfehlungen	172
1. Darstellung	172
2. Bewertung	173

a. Inhalt	173
b. Die Auswirkungen auf die Kompetenzabgrenzung	175
c. Die Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 30 Abs. 2 EUV	175
d. Die Auswirkungen auf das Verhältnis von Europol zur EU	176
e. Das Vorgehen mit Empfehlungen	176
III. Die dritte Phase der Umsetzung	177
1. Das erste Änderungsverfahren zur EPK	178
a. Die Änderungen der Aufgaben und Befugnisse Europol's	178
aa. Gemeinsame Ermittlungsgruppen	178
(A) Darstellung	178
(B) Bewertung	181
bb. Die Ermittlungsersuchen	183
(A) Die Ersuchen Europol's und Bestätigungen der nationalen Behörden	183
(B) Die Unterrichtung Europol's über Ergebnisse	185
(C) Der Geltungsbereich der Ausnahmetatbestände	186
(D) Der Geschäftsweg und die Zusammenarbeit mit Eurojust	187
(E) Gesamtbewertung	187
cc. Die justitielle Kontrolle der neuen Befugnisse	189
dd. Die Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 30 Abs. 2 EUV	190
b. Die weiteren Punkte der ursprünglichen Initiative	191
aa. Die Vereinfachung des Änderungsverfahrens der EPK	191
bb. Die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs	192
2. Die zweite Änderung der EPK	192
a. Darstellung	193
b. Bewertung	195
c. Ergebnis	197
3. Der Ratsbeschluss zur gemeinsamen Inanspruchnahme von Verbindungsbeamten	197
IV. Zusammenfassung	198
V. Vorläufige Bilanz von Art. 30 Abs. 2 EUV	200
Kapitel 4: Die Verfassung von Europa	203
A. Die Arbeit im Konvent	204
B. Der Vertrag über eine Verfassung von Europa	208
I. Allgemeine Bestimmungen	209
II. Europol, Eurojust und die Europäische Staatsanwaltschaft	211
III. Das Gesetzgebungsverfahren	212
IV. Die gerichtliche Kontrolle	213
C. Bewertung	214
I. Allgemeine Vorüberlegungen	215
II. Vorfragen zu Art.III-276 Verfassung	216
III. Bewertung der Stellung Europol's	217
1. Art. III-276 Verfassung	217
2. Die Auswirkungen auf das Verhältnis Europol's zur Union	219

a. Angestrebte Rechtslage	219
b. Übergangsphase	220
3. Inhaltliche Vorgaben	221
a. Die Bedeutung des Katalogs	221
b. Inhalt	222
c. Die Einschränkung durch Abs. 3	223
4. Das Gesetzgebungsverfahren	224
5. Die parlamentarische Kontrolle	226
6. Die gerichtliche Kontrolle	228
a. Die Verfahren ohne Individualrechtsschutz	229
b. Die Prüfung von Maßnahmen Europol's	230
aa. Einschränkungen bei der klassischen Arbeit Europol's	231
bb. Die Übergangszeit	232
cc. Die Einschränkungen bei neuen Tätigkeiten	234
c. Gesamtbewertung	235
7. Die Kontrolle durch Justizbehörden	236
8. Die Perspektiven	238
a. Perspektiven in Art. III-276 Verfassung	238
b. Vergleich mit der Bestimmung zur Europäischen Staatsanwaltschaft	241
c. Die Rolle des Europäischen Rates	242
d. Die Rolle der Kommission	244
e. Doppelarbeit	245
f. Die verstärkte Zusammenarbeit und die Angleichung von Strafvorschriften	245
g. Zwischenergebnis	247
D. Abschlussbewertung	248
Gesamtergebnis	253
Literaturverzeichnis	257
Register	275

Abkürzungsverzeichnis

BDK	Bund Deutscher Kriminalbeamter
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz)
CELAD	Comité Européen de la Lutte Antidrogue
CDR	Dokument des Ausschusses der Regionen der EG
CESE	Dokument des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EG
CIG	Dokument der Regierungskonferenz zum Verfassungsentwurf
CML Rev.	Common Market Law Review
CONV	Dokument des Europäischen Verfassungskonvents
CR	Computer und Recht
DF	Die Friedens-Warte
DNP	Die Neue Polizei
EDE	Europäische Drogeneinheit
EDIU	European Drug Intelligence Unit
EDS	Europäische Drogenstelle
EDU	Europol Drugs Unit
ELO	European Liaison Officer
E.L.Rev.	European law review
EPK	Europol Konvention
Fordham Int'l L.J.	Fordham International Law Journal
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
ICLQ	The International and Comparative Law Quarterly
IKPK	Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission
IKPO	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
MJ	Maastricht journal of European and comparative law
OLAF	Office de la Lutte Antifraude
OLAF-VO	Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)

PFA PVS	Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie Politische Vierteljahresschrift
Rev. Sc. Crim.	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
RMC	Revue du Marché commun et de l'union européenne
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entrees
SIS	Schengener Informationssystem
Syracuse J. Int'l L. & Com.	Syracuse Journal of International Law and Commerce
TECS	The Europol Computer System
UCLA	University of California Los Angeles
UCLAF	Unité de Coordination de la Lutte Antifraude
VerfE	Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents
ZFIS	Zeitschrift für innere Sicherheit in Deutschland und Europa
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht Austrian Journal of Public and International Law

Einleitung und Gang der Untersuchung

Nach einer langen Vorgeschichte hat das Europäische Polizeiamt Europol am 1. Juli 1999 in Den Haag seine Arbeit aufgenommen. Dieses Datum markiert einen Meilenstein in der Geschichte der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa.

Trotzdem besteht unter den Mitgliedstaaten weitgehend Einigkeit, dass die Entwicklung von Europol noch nicht abgeschlossen ist. Das zeigt sich darin, dass der Vertrag von Amsterdam bereits vor der Arbeitsaufnahme Europols mit Art. 30 Abs. 2 EUV ein Förderprogramm für Europol normiert hatte. Zudem stehen ältere¹ und jüngere² politische Forderungen im Raum, die einen weiteren Ausbau Europols anstreben. Auch in den Verhandlungen des Europäischen Verfassungskonvents wurden umfassende inhaltliche Diskussionen zur Weiterentwicklung Europols geführt. Europol wird jedoch auch auf lange Sicht keine Polizeiarbeit vor Ort übernehmen. Der Beitrag lokaler Behörden zur Kriminalitätsbekämpfung ist aufgrund der räumlichen Nähe häufig größer und effektiver³.

Trotz der grundsätzlichen Einigkeit über den Ausbau von Europol sind die Phasen der Errichtung und Weiterentwicklung äußerst schleppend verlaufen. Daher besteht ein Bedarf an rechtlichen Rahmenbedingungen, die eine den politischen Vorstellungen entsprechende Entwicklung Europols möglich machen. In der vorliegenden Untersuchung soll aufgezeigt werden, welche Perspektiven die rechtlichen Rahmenbedingungen von Europol eröffnen. Ob diese Möglichkeiten wahrgenommen werden, bleibt der Politik überlassen. Ziel einer juristischen Untersuchung kann es nicht sein, eine Konzeption für

¹ Etwa *Schreiber*, Europäische Einigung und Innere Sicherheit, in: Badura/Scholz (Hrsg.), FS Lerche, Band II, 1991, S. 529 (541).

² Z.B.: NRW-Innenminister *Behrens*, SZ NRW vom 6.12.2002, S. 37; Französische Justizministerin *Guigou*, nach: *Storbeck*, Die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in Europa, DRiZ 2000, S. 481 (488); Sachsens Innenminister *Hardraht* zitiert nach *Prantl*, Europol braucht Exekutiv-Befugnisse, SZ vom 9.9.1999, S. 5; Bundesinnenminister *Schily*, zitiert nach *Risch/Sasser*, Neue Allianzen gegen Kriminalität und Gewalt, Kriminalistik 2006, S. 23 (24).

³ *Bull*, Visionen und Wirklichkeit einer Kriminalpolitik für Europa, KritV 1995, S. 313 (314 f.); *Storbeck*, Zentralstellen im Wandel – Europol, in: BKA (Hrsg.): Kriminalitätsbekämpfung im zusammenwachsenden Europa, 2000, S. 89.

eine sinnvolle Entwicklung Europols zu erstellen. Es soll vielmehr herausgearbeitet werden, ob die rechtlichen Rahmenbedingungen den politischen Zielsetzungen Rechnung tragen.

Sowohl politische als auch rechtliche Auseinandersetzungen mit Europol waren und sind oft von nationalen Erwägungen geprägt. Das gilt auch für die deutsche Debatte. So haben sich zahlreiche Beiträge damit befasst, welche Voraussetzungen und Einschränkungen dem deutschen Recht – insbesondere dem Verfassungsrecht – zu entnehmen sind. Im Gegensatz dazu wählt die vorliegende Untersuchung bewusst eine europäische Perspektive. Damit soll auch verhindert werden, dass einzelne Ergebnisse der Untersuchung durch den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts obsolet werden. Kernpunkt der Untersuchung soll nicht sein herauszufinden, welche Einschränkungen bei der Weiterentwicklung Europols zu beachten sind. Es soll vielmehr herausgearbeitet werden, welche konkreten Vorgaben, Ziele und Perspektiven den Bestimmungen zu entnehmen sind.

Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung ergeben sich aus der Verankerung Europols in der Europäischen Union (EU). Daher ist das Primärrecht der EU zu analysieren. Europol wird in allen Fassungen des EU-Vertrags erwähnt. Auch die Verfassung von Europa befasst sich mit Europol. Dementsprechend war zunächst als Schwerpunkt der Untersuchung eine Analyse der zukunftsweisenden Norm des Art. 30 Abs. 2 EUV vorgesehen. Während der Vorüberlegungen zu dieser Arbeit war noch nicht abzusehen, ob es die Verfassung für Europa überhaupt geben würde. Somit ermöglichte das aktuelle Geschehen mit der Würdigung der Verfassung einen zweiten Schwerpunkt. Auch wenn offen ist, ob die Verfassung einmal in Kraft treten wird, eröffnet sie für diese Arbeit zunächst nicht vorhersehbare Möglichkeiten. Zum einen ist eine Auseinandersetzung mit einem neuen und damit noch nicht ausdiskutierten Rechtsakt möglich. Zum anderen sieht die Verfassung ein grundlegend anderes Konzept vor als der EU-Vertrag. Daher können die jeweiligen Bestimmungen zu Europol – die von Grund auf verschieden sind – einander gegenübergestellt werden. Sie sollen gerade im Verhältnis zueinander analysiert werden. Es ist zu bewerten, ob und wie sich die jeweiligen Bestimmungen zu Europol einerseits und die verschiedenen Gesamtkonzeptionen andererseits auf die Weiterentwicklung Europols auswirken.

Weitere Rahmenbedingungen stellen die bereits bestehenden Einrichtungen der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit dar. Es wird zu untersuchen sein, welchen Platz Europol in diesem Gefüge einnehmen kann. Dazu sollen die Funktionen der bestehenden Einrichtungen analysiert werden. Das ermöglicht es zum einen festzustellen, ob und in welcher Weise sie eine Vorbildfunktion für Europol ausüben. Zum anderen stellt sich die Frage, welche Aufgaben nicht von den bestehenden Einrichtungen wahrgenommen werden.

Diese können eine sinnvolle Ergänzung der polizeilichen Zusammenarbeit darstellen und Freiraum für die Weiterentwicklung Europol's lassen.

Der Zeitpunkt des Abschlusses der Arbeit ist aus weiteren Überlegungen heraus interessant: Die mit der Arbeitsaufnahme Europol's einhergegangenen intensiven und bisweilen heftigen Auseinandersetzungen haben sich gelegt. So ist eine sachlichere Auseinandersetzung möglich. Außerdem endete am 1. Mai 2004 die Fünfjahresfrist des Art. 30 Abs. 2 EUV. Daher kann ein Resümee hinsichtlich der Auswirkungen dieser Bestimmung gezogen werden. Zeitgleich kam es zur Osterweiterung der EU, die sich auch auf Europol auswirken wird. Europa und Europol sind wieder einmal an einem Wendepunkt angekommen. Es wird sich zeigen, ob das Konzept Europol's zukunftsweisend und für die zukünftigen Ansprüche tauglich ist.

Sowohl die allgemeinen Grundlagen (EU-Vertrag, Verfassung) als auch die speziellen Rechtsakte zu Europol (Europol-Konvention) befinden sich nach wie vor im Fluss. Diese Phase des Übergangs birgt zwar die Gefahr, dass einige Aspekte der Arbeit von der Gegenwart überholt werden. Die Nähe zum aktuellen Geschehen macht aber gerade den Reiz des Themas aus.

Die Untersuchung soll aus rechtlicher Sicht die Möglichkeiten, Perspektiven und Grenzen der grundlegenden Bestimmungen zu Europol aufzeigen. Die politische Debatte nimmt gerade bei der Weiterentwicklung Europol's schnell Extrempositionen ein. Einerseits wird vor einem unkontrollierten Ausbau Europol's gewarnt. Andererseits wird mit dem Hinweis auf den Wettlauf mit der sich ausbreitenden organisierten und grenzüberschreitenden Kriminalität ein ungebremsster Ausbau Europol's gefordert. Diese Arbeit will nicht zuletzt einen Beitrag zu einer sachlicheren Debatte über die Zukunft Europol's leisten, indem sie die rechtlichen Vorgaben und nicht politische Überlegungen in den Vordergrund stellt.

Kapitel 1 der Arbeit ordnet Europol in das Umfeld internationaler polizeilicher Zusammenarbeit ein und bewertet die Auswirkungen auf die Weiterentwicklung Europol's. Zum besseren Verständnis beginnt die Untersuchung mit einer Kurzbeschreibung von Europol. Danach wird die Entwicklung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit in der EU nachgezeichnet. Es folgt eine Untersuchung einzelner Konkretisierungen der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit. Als Untersuchungsgegenstand sollen dabei mit Schengen, OLAF, CELAD und Eurojust die mit Europol vergleichbaren Einrichtungen der ersten und dritten Säule der EU dienen. Um die Idee, die hinter der Errichtung Europol's steht, verständlich zu machen – und wegen der Namensgebung – wird mit Interpol auf eine Einrichtung außerhalb der EU eingegangen. Sinn und Zweck von Teil 1 ist es auch, das Verständnis des Hauptteils der Arbeit zu erleichtern. So werden Grundüberlegungen, die für die weitere Untersuchung von Bedeutung sind, vor die Klammer gezogen.

Kapitel 2 befasst sich mit der Entwicklung Europol's bis zum derzeitigen Stand der Europol-Konvention. Ausgehend von ersten Gedankenspielen zum Begriff Europol wird zunächst die Vorläuferorganisation Europol Drugs Unit (EDU) untersucht. Bei der Analyse der Europol-Konvention wird den Aufgaben, Befugnissen und insbesondere der Kontrolle Europol's sowie seiner Einordnung in das Institutionsgefüge der EU nachgegangen. Es wird analysiert, in welchem Maße Europol über eigenständige Befugnisse verfügt und welche Auswirkungen sich daraus für die notwendigen Kontrollmechanismen ergeben. Besonderer Wert wird auf die Frage gelegt, ob die Aufgaben und die strukturelle Einbindung Europol's in die EU bereits Entwicklungen für die Zukunft andeuten. Im Hinblick auf die Kontrolle von Europol wird überlegt, ob das Kontrollsystem auch einer Weiterentwicklung Europol's standhält.

Kapitel 3 bildet den Schwerpunkt der Arbeit. Es wird dem zentralen Anliegen der Untersuchung nachgegangen, nämlich der ausführlichen und vor allem inhaltlichen Bewertung von Art. 30 Abs. 2 EUV. Die Untersuchung klärt zunächst die Rechtsnatur von Art. 30 Abs. 2 EUV und ordnet die Vorschrift in den Zusammenhang des EU-Vertrags ein, bevor eine umfassende Analyse der inhaltlichen Vorgaben erfolgt. Anschließend werden die Umsetzungsmaßnahmen zu Art. 30 Abs. 2 EUV dargestellt und an den Vorgaben von Art. 30 Abs. 2 EUV gemessen.

Kapitel 4 analysiert die Stellung Europol's und seine Entwicklungsperspektiven in der Verfassung für Europa. Die Untersuchung beginnt mit einer Darstellung der für Europol bedeutenden Bestimmungen. Abschließend wird eine ausführliche Bewertung vorgenommen, in der auch die derzeitige Rechtslage vergleichend berücksichtigt wird.

Kapitel 1

Europol im Kontext internationaler polizeilicher Zusammenarbeit

Kapitel 1 der Untersuchung ordnet Europol in die vielfältigen Formen internationaler polizeilicher Zusammenarbeit ein und bewertet die Auswirkungen auf die Weiterentwicklung Europols. Zum besseren Verständnis beginnt die Untersuchung mit einer Kurzdarstellung von Europol selbst, ohne die ausführliche Auseinandersetzung im zweiten Kapitel der Arbeit vorwegzunehmen. Danach wird der Entwicklung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit in der EU nachgegangen. Es schließt sich eine Untersuchung einzelner Konkretisierungen der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit an.

A. Europol im Überblick

Bereits in den 1970er Jahren wurden in Europa Forderungen erhoben, gemeinschaftlich gegen Kriminalität vorzugehen. Auch der Begriff „Europol“ stammt aus dieser Zeit. Zu Beginn der 1990er Jahre beschleunigte sich diese Entwicklung. Mit der Europol Drugs Unit (EDU)¹ wurde eine Vorläuferorganisation gegründet, aus der Europol hervorging. Während die EDU auf einer Ministervereinbarung basierte, bildet mit der Europol-Konvention (EPK) ein völkerrechtlicher Vertrag die Grundlage Europols. Die EPK trat nach längeren Verhandlungen, in denen vor allem Fragen der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und der strafrechtlichen Immunität der Europol-Bediensteten problematisiert wurden, am 1. Oktober 1998 in Kraft. Nachdem darüber hinaus mehrere Durchführungsbestimmungen verabschiedet worden waren, konnte Europol am 1. Juli 1999 seine Arbeit aufnehmen.

Die Mitgliedstaaten Europols sind faktisch identisch mit denen der Europäischen Union (EU). Die EPK setzt für einen Beitritt zu Europol die EU-Mitgliedschaft voraus. Europol hat mit der EPK und der dritten Säule der EU zwei rechtliche Grundlagen. Dieses Nebeneinander der formal gleichrangigen

¹ Es findet sich auch die Bezeichnung „European Drugs Unit“. In Deutschland wurden auch die Begriffe „Europäische Drogenstelle“ und „Europäische Drogeneinheit“ mit den dazugehörigen Abkürzungen EDS und EDE verwendet.

völkerrechtlichen Verträge führt zu einem ungewöhnlichen Verhältnis zwischen Europol und der EU. Europol verfügt über zahlreiche eigene Organe. Insbesondere bei der Kontrolle Europols findet außerdem eine Organleihe von der EG und der EU statt.

Europol ist als Datensammel- und Analysestelle konzipiert. Europol hat keine Befugnis, Daten in den Mitgliedstaaten zu erheben. Es erhält diese vielmehr von den mitgliedstaatlichen Behörden. Die Daten werden bei Europol aufbereitet, analysiert und den Mitgliedstaaten wieder zur Verfügung gestellt. Europol stellt auch eine Plattform für den direkten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten dar. Aufgrund dieser Aufgabenstellung ist das Europol-Computersystem von entscheidender Bedeutung.

Europol führt keine eigenständigen Ermittlungen durch, sondern unterstützt nationale Strafverfolgungsbehörden von der Zentrale in Den Haag aus. Den nationalen Behörden bleibt es überlassen, ob und in welchem Umfang sie Gebrauch von Europol machen. Entscheidender Mehrwert von Europol ist die Erstellung von grenzüberschreitenden Kriminalitätsanalysen und strategischen Lagebildern (zum Beispiel Bedrohungsanalysen).

Die Datenübermittlung zwischen Europol und den nationalen Behörden wird von nationalen Verbindungsbeamten, die bei Europol angesiedelt sind, abgewickelt. Die Verbindungsbeamten kommunizieren jedoch nicht direkt mit den einzelnen nationalen Strafverfolgungsbehörden, sondern über nationale Stellen, die jeder Mitgliedstaat einrichten muss. Nationale Stelle in Deutschland ist das Bundeskriminalamt.

Ein Tätigwerden Europols setzt das Vorliegen bestimmter Katalogstraftaten, eine kriminelle Organisationsstruktur und die Betroffenheit mehrerer Mitgliedstaaten voraus. Die Katalogstraftaten waren bereits Gegenstand mehrerer Änderungen und lassen sich auf die schwere organisierte Kriminalität zusammenfassen.

Bei der Ausgestaltung von Europol war die Unabhängigkeit der Einrichtung ein wesentliches Anliegen. Diese äußert sich unter anderem darin, dass es keine Möglichkeit gibt, gegen einzelne Handlungen Europols gerichtlich vorzugehen. Außerdem besteht keine ministerielle Weisungsbefugnis.

B. Die Entwicklung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit der EU

I. Darstellung

Das Umfeld der Weiterentwicklung Europols wird durch die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU bestimmt. Sie entwickelte sich aus der informellen TREVI-Zusammenarbeit und findet sich jetzt in der dritten Säule der EU wieder.

Als Reaktion auf den aufkommenden Terrorismus in Europa Anfang der 1970er Jahre richteten die Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) außerhalb des institutionellen Rahmens der EWG ein Kooperationsforum unter der Bezeichnung TREVI² ein.

Auf Grundlage einer Entscheidung des Europäischen Rates im Dezember 1975³ fand die erste Tagung auf Ministerebene im Juni 1976 in Luxemburg statt. Mitglieder waren die damaligen Mitgliedstaaten der EWG. Daneben hatten Österreich, Kanada, Marokko, Norwegen, Schweden, die Schweiz und die USA Beobachterstatus.⁴

Die TREVI-Zusammenarbeit erfolgte auf drei Ebenen. Es handelte sich um die Ministerebene, den Ausschuss hoher Beamter und einzelne Arbeitsgruppen. Alle Gremien tagten zweimal im Jahr⁵:

Im obersten Gremium waren die Minister vertreten. Je nach innerstaatlicher Zuständigkeit handelte es sich um den Innen- oder Justizminister der Mitgliedstaaten.⁶ Die Minister trafen die abschließenden politischen Entscheidungen auf Grundlage der Arbeitsergebnisse der unteren Ebenen. Auf der zweiten Ebene operierte der sogenannte „Ausschuss der Hohen Beamten“. Ihm gehörten hohe Ministerialbeamte, wie zum Beispiel die Leiter der jeweiligen Polizeiabteilungen der Ministerien, an. Sie bereiteten die Treffen der

² Die meist nicht öffentliche Arbeit von TREVI hat auch zu einem immer noch nicht entschiedenen aber praktisch unbedeutenden Streit über die Herkunft der Bezeichnung geführt:

Einerseits wird die Bezeichnung vom ersten Tagungsort in Rom nahe der Fontana di Trevi abgeleitet: *Nicolaus*, Schengen und Europol – ein europäisches Laboratorium?, NVwZ 1996, S. 40 (42); *Wenzel*, Innere Sicherheit in Europa, Die Polizei 1993, S. 5 (5).

Nach a.A. stellt TREVI die Abkürzung für Terrorisme, Extrémisme, Violence Internationale dar: *Akmann*, Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, JA 1994, S. 49 (51); *Fischer*, Die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz, EuZW 1994, S. 747 (748 FN 10); *Schuster*, Kriminalitätsbekämpfung im Zusammenwachsenden Europa, in: BKA (Hrsg.): Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen, 1999, S. 125 (127).

Dazu auch: *Heidensohn*, Crime and Policing, in: Symes/Levy/Littlewood (Hrsg.), The future of Europe, 1996, S. 81 (84).

³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Rom im Dezember 1975, Presse-Datenbank der Europäischen Kommission RAPID, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/75/3&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en> (letzter Zugriff: 15.09.2004).

⁴ *Benyon u.a.*, Police Co-operation in Europe, 1993, S. 152; *Kraus-Vonjahr*, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, 2002, S. 46; *Siegele*, Von TREVI bis EUROPOL, in: Morié/Murck/Schulte (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer europäischen Polizei, 1992, S. 132 (133).

⁵ *Wittkämper/Krevert/Kohl*, Europa und die innere Sicherheit, 1996, S. 132.

⁶ *Mokros*, Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: Litsken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage 2001, O 183; *Warg*, Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union, 2002, S. 51.

Minister vor und erteilten Aufträge an einzelne Arbeitsgruppen. Die Arbeitsgruppen setzten sich aus Polizeibeamten und anderen Experten zusammen.⁷

Die Beschlüsse der Ministerebene wurden in den Mitgliedstaaten umgesetzt. Es konnten jedoch keine für die Mitgliedstaaten verbindlichen Beschlüsse gefasst werden, da keine gemeinschaftsrechtliche Kompetenz gegeben war. Eine Umsetzung war nur aufgrund von nationalem Recht oder mittels völkerrechtlicher Verträge möglich.⁸

Die nur rudimentäre Organisationsstruktur – es fehlte zum Beispiel jegliche ständige Einrichtung wie etwa ein Sekretariat – verdeutlicht, dass TREVI nicht in den institutionellen Rahmen der EG eingegliedert war⁹. Trotzdem war die Ministerebene von TREVI mit dem jetzigen Rat der Justiz- und Innenminister personengleich¹⁰. Außerdem wurden die Koordinierung und der Vorsitz der Treffen jeweils von dem Mitgliedstaat vorgenommen, der den Ratsvorsitz in der EG innehatte. Daneben wurden der Kommission und dem Generalsekretariat des Rates in einigen Arbeitsgruppen ein Beobachterstatus eingeräumt. Hieran wird zumindest eine Anlehnung an die Organisationsstruktur der EG deutlich.¹¹

Es entwickelten sich nacheinander Arbeitsgruppen mit verschiedenen Schwerpunkten¹²: Seit 1975 bestanden die Arbeitsgruppe I, die sich mit dem Terrorismus befasste, und die Arbeitsgruppe II für öffentliche Ordnung, Polizeitechnik und Ausbildung. Seit 1985 war die Arbeitsgruppe III für organisiertes Verbrechen einschließlich der Drogenkriminalität zuständig.¹³ TREVI

⁷ *Monaco*, Europol, 19 (1995) Fordham Int'l L.J., S. 247 (268); *Warg*, Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union, 2002, S. 52; *Wittkämper/Krevert/Kohl*, Europa und die innere Sicherheit, 1996, S. 131 f.

⁸ *Mokros*, Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: Liskan/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage 2001, O 184; *Wittkämper/Krevert/Kohl*, Europa und die innere Sicherheit, 1996, S. 132.

⁹ *Warg*, Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union, 2002, S. 52.

¹⁰ *Wehner*, Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht, 1993, S. 240.

¹¹ *Gleß/Lüke*, Strafverfolgung über die Grenzen hinweg, Jura 1998, S. 70 (72).

¹² Zu den Einzelheiten der TREVI-Arbeitsgruppen wird auf folgende ausführliche Darstellungen verwiesen: *Hummer/Obwexer*, Österreich in der Europäischen Union Band III, 1996, S. 8; *Rupprecht/Hellenthal*, Programm für eine Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit, in: dieselben (Hrsg.), Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt, 1992, S. 23 (151 ff.); *Schreiber*, Internationale polizeiliche Zusammenarbeit innerhalb der EÜ-Länder am Beispiel von TREVI, in: Kube/Störzer/Timm (Hrsg.), Kriminalistik, Band 2, 1994, § 33 S. 317 ff.; *Siegele*, Von TREVI bis EUROPOL, in: Morié/Murck/Schulte (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer europäischen Polizei, 1992, S. 132 (133 ff.); *Wehner*, Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht, 1993, S. 229 ff.; *Wittkämper/Krevert/Kohl*, Europa und die innere Sicherheit, 1996, S. 132 ff.

¹³ *Gueydan*, Cooperation between Member States of the European Union, in: Higgins (Hrsg.), Terrorism and International Law, 1997, S. 97 (105); *Hummer/Obwexer*, Österreich in der Europäischen Union Band III, 1996, S. 8; *Siegele*, Von TREVI bis EUROPOL,

„92“¹⁴ befasste sich seit 1988 mit Fragen von Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen der EG. Dabei bestand eine enge Anbindung an das Schengener-Durchführungsübereinkommen (SDÜ). 1990 wurde die Ad-hoc-Arbeitsgruppe „European Drug Intelligence Unit“ (EDIU), die auch als „Arbeitsgruppe Europol“ bezeichnet wurde, zur Vorbereitung der Errichtung einer supranationalen Stelle zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität eingerichtet.¹⁵

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde in Fortentwicklung der in der Einheitlichen Europäischen Akte erstmals formalisierten Europäischen Politischen Zusammenarbeit 1992 die EU geschaffen. Mit dem Maastrichter Vertrag wurde die TREVI Zusammenarbeit in den institutionellen Rahmen der EU integriert¹⁶. Die informelle TREVI-Zusammenarbeit wurde formalisiert und in Art. K - K.9 EUV festgeschrieben¹⁷. Die Ministerebene von TREVI wurde vom Rat der Innen- und Justizminister übernommen¹⁸. Aus der mittleren Ebene wurde in Anlehnung an die nunmehr erfolgte Verankerung in Art. K.4 EUV der sogenannte „K.4-Ausschuss“. Die TREVI-Arbeitsgruppen wurden durch solche des Rates ersetzt¹⁹.

Nach Art. K.1 EUV erfolgte die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“. Für diese Arbeit sind vor allem die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die Zu-

in: Morié/Murck/Schulte (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer europäischen Polizei, 1992, S. 132 (134); Warg, Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union, 2002, S. 51 f.; Wittkämper/Krevert/Kohl, Europa und die innere Sicherheit, 1996, S. 131 ff.

¹⁴ Die Bezeichnung wurde im Hinblick auf das Stichwort der „schrittweisen Verwirklichung des Binnenmarktes der Gemeinschaft bis Ende 1992“ getroffen. Vgl. *Oppermann*, Europarecht, 2. Auflage 1999, Rn. 1313.

¹⁵ *Wittkämper/Krevert/Kohl*, Europa und die innere Sicherheit, 1996, S. 133.

¹⁶ Zur Kritik an den Unzulänglichkeiten der TREVI-Kooperation siehe *Benyon u.a.*, Police Co-operation in Europe, 1993, S. 163 ff.

¹⁷ Zu den Einzelheiten siehe *Den Boer*, Police, Customs and Judicial Cooperation, in: *Bieber/Monar* (Hrsg.), Justice and Home Affairs in the European Union, 1996, S. 191 (191); *Schreiber*, Internationale polizeiliche Zusammenarbeit innerhalb der EG-Länder am Beispiel von TREVI, in: *Kube/Störzer/Timm* (Hrsg.), Kriminalistik Band 2, 1994, § 33 Rn. 21.

¹⁸ Die Änderung ist in rein institutioneller Hinsicht gegeben. Personell sind diese beiden Gremien identisch.

¹⁹ *Cloud*, Organized Crime, RICO, and the European Union, 27 *Syracuse J. Int'l L. & Com.*, S. 243 (247); *Müller-Graff*, Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: derselbe (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, 1996, S. 11 (19); *Piepensneider*, Der Vertrag von Amsterdam, 3. Auflage 1998, S. 35; *Wewel*, Schutz der Union durch Zusammenarbeit im Zollwesen, in: *Müller-Graff* (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, 1996, S. 117 (130).

sammenarbeit im Zollwesen und die polizeiliche Zusammenarbeit nach Art. K.1 Nr. 7 - 9 EUV von Bedeutung.²⁰

Art. K.3 Abs. 2 EUV sieht verschiedene Handlungsformen für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres vor. Dabei handelt es sich um gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Maßnahmen und annahmebedürftige Übereinkommen. Der Rat als wichtigstes Organ entscheidet grundsätzlich einstimmig. Er ist dabei nicht in seiner Funktion als Gemeinschaftsorgan sondern im Rahmen einer in der Form des Rates organisierten Regierungskonferenz intergouvernemental tätig²¹.

Die Rolle der Kommission ist dem intergouvernementalen Charakter entsprechend eingeschränkt. Ihr steht – neben den Mitgliedstaaten – ein Initiativrecht zu, das nach Art. K.3 Abs. 2 Satz 2 lit. a EUV gerade für die im Rahmen dieser Untersuchung interessanten Politikfelder des Art. K.1 Nr. 7 - 9 EUV nicht gegeben ist. Daneben ist sie nach Art. K.4 Abs. 2 EUV an allen Arbeiten umfassend zu beteiligen.

Eine Kontrolle durch den EuGH findet grundsätzlich nicht statt. Art. K.3 Abs. 2 lit. c EUV normiert lediglich, dass in Übereinkommen vorgesehen werden kann, dass der EuGH für die Auslegung der Übereinkommen und für Streitigkeiten im Hinblick auf ihre Anwendung zuständig ist. Die Mitgliedstaaten können eine Zuständigkeit des EuGH also durch eine völkerrechtliche Vereinbarung begründen²². Dazu sind sie jedoch nicht verpflichtet.

Dem Europäischen Parlament steht nach Art. K.6 EUV ein Informations- und Anhörungsrecht zu. Der Rat ist verpflichtet, die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments zu berücksichtigen²³.

Art. K.7 EUV stellt klar, dass die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der Begründung oder Entwicklung einer engeren Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten nicht entgegensteht, soweit dadurch die Zielsetzungen der dritten Säule nicht beeinträchtigt werden²⁴.

Unberührt bleibt nach Art. K.2 Abs. 2 EUV die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.

²⁰ Vgl. statt aller: *Akmann*, Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, JA 1994, S. 49 (54).

²¹ *Glaesner*, Die Innere Sicherheit aus europarechtlicher Perspektive, in: *Rupprecht/Hellenthal* (Hrsg.), Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt, 1992, S. 357 (369); *Oppermann*, Europarecht, 2. Auflage 1999, Rn. 314.

²² *Akmann*, Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, JA 1994, S. 49 (54); *Müller-Graff*, Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: derselbe (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, 1996, S. 11 (31).

²³ *Akmann*, Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, JA 1994, S. 49 (54).

²⁴ Vgl. S. 15. Zum Ganzen: *Akmann*, Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, JA 1994, S. 49 (54).

Durch den Vertrag von Amsterdam ist die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit grundlegend überarbeitet worden²⁵.

Für diese Untersuchung wesentlich ist neben der Schaffung des Programms des Art. 30 Abs. 2 EUV²⁶ die Überführung weiter Teile aus der dritten Säule in die erste²⁷. Die jetzt als solche bezeichnete „Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ verblieb in Titel VI des EU-Vertrages und damit in der intergouvernementalen dritten Säule.²⁸ Es gab aber eine gewisse Annäherung an das System des EG-Vertrags. Die dritte Säule stellt sich jetzt als eine Mischung aus supranationalen²⁹ und völkerrechtlichen Elementen dar.³⁰ Das äußert sich insbesondere in den in Art. 34 Abs. 2 EUV vorgesehenen Rechtsinstrumenten, die zum Teil verbindlich sind³¹.

Der EuGH erhält nach Art. 35 EUV erstmals nennenswerte Zuständigkeiten³². Diese stehen aber unter der Fakultativklausel des Art. 35 Abs. 2 EUV. Außerdem ist die Kompetenz des EuGH für Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten bei Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden sowie bei Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und

²⁵ Das war in Anbetracht der Zersplitterung der Regelungen zwischen erster und dritter Säule für notwendig erachtet und im Vertrag von Maastricht schon angedacht worden (Art. N Abs. 2 EUV). Zum Ganzen: *Meyring*: Die Reform der Bereiche Justiz und Inneres durch den Amsterdamer Vertrag, *EuR* 1999, S. 309 ff.; *Monar*, Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation, *E.L.Rev.* 1998, S. 320 ff.; *derselbe*: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: *Jopp/Maurer/Schmuck* (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, 1998, S. 127 ff.

²⁶ Dazu ausführlich unten Kapitel 3 A der Untersuchung.

²⁷ Dabei handelt es sich um die Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik. Siehe dazu *de Lobkowicz*, Der „dritte Pfeiler“ des Unionsvertrages in der Perspektive der Regierungskonferenz 1996, in: *Müller-Graff* (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, 1996, S. 41 (47); *Zott*, Der rechtliche Rahmen der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit in der Europäischen Union, 1999, S. 119 ff.

²⁸ Die Art. K.1 Nr. 1-6 EUV waren auch zur Überprüfung vorgesehen (vgl. Art. N Abs. 2 EUV. Das gilt jedoch nicht für Art. K.1 Nr. 7-9 EUV und damit die polizeiliche Zusammenarbeit. Zur Revision nach Art. N Abs. 2 EUV *de Lobkowicz*, Der „dritte Pfeiler“ des Unionsvertrages in der Perspektive der Regierungskonferenz 1996, in: *Müller-Graff* (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, 1996, S. 41 (47).

²⁹ Zum Begriff der Supranationalität *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen, 7. Auflage 2000, Rn. 0113 ff. Vgl. auch S. 71.

³⁰ Das wird schon daran deutlich, dass Rechtsakte wie schon zuvor im Amtsblatt EG L („*Leges*“) veröffentlicht werden, obwohl es sich nicht um Gemeinschaftsrecht handelt. Siehe *Oppermann*, *Europarecht*, 2. Auflage 1999, Rn. 1576.

³¹ Die Einzelheiten sind umstritten. Vgl. dazu statt aller: *Monar*, Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: *Jopp/Maurer/Schmuck* (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, 1998, S. 127 (136 ff.).

³² Dazu *Knapp*, Die Garantie des effektiven Rechtsschutzes durch den EuGH im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, *DÖV* 2001, S. 12 ff.; *Piepenschneider*, Der Vertrag von Amsterdam, 3. Auflage 1998, S. 36 f.

dem Schutz der inneren Sicherheit explizit ausgeschlossen (Art. 35 Abs. 5 EUV).³³

Die Kommission hat (neben den Mitgliedstaaten) ein umfassendes Initiativrecht (Art. 34 Abs. 2 Satz 2 EUV). Das Initiativrecht erstreckt sich damit auch auf die polizeiliche Zusammenarbeit. Außerdem ist die Kommission nach Art. 36 Abs. 2 EUV voll an allen Arbeiten zu beteiligen. Das bedeutet, dass keine Vorhaben von der Beteiligungsmöglichkeit der Kommission ausgenommen werden dürfen³⁴. Was genau hinter dieser Formulierung steht, wird jedoch ebenso wenig deutlich wie bei der wortgleichen Bestimmung im Vertrag von Maastricht³⁵.

Das Europäische Parlament ist nach Art. 39 EUV vor jeder Maßnahme anzuhören und regelmäßig über die Arbeit zu unterrichten. Durch die weiterhin eingeschränkten Rechte kann das Europäische Parlament keine wirkliche demokratische Kontrolle ausüben.

Ziel dieses Politikfeldes ist es seit dem Vertrag von Amsterdam, den Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bieten (Art. 29 Abs. 1 EUV)³⁶.

Der Vertrag von Amsterdam ermöglicht einzelnen Mitgliedstaaten, untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen (Art. 40 EUV)³⁷. Dabei stellt die Union den Mitgliedstaaten, die eine solche Vereinbarung

³³ Dazu im Einzelnen *Dörr/Mager*, Rechtswahrung und Rechtsschutz nach Amsterdam, AöR 2000, S. 386 (413 ff.).

³⁴ *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2. Auflage 2002, Art. 36 EUV, Rn. 2.

³⁵ *Piepensneider*, Der Vertrag von Amsterdam, 3. Auflage 1998, S. 35. Die Bestimmung schreibt jedenfalls keine spezifischen Funktionen und Kompetenzen vor.

Die h.M. verneint eine Funktion als Hüterin der Verträge oder als Motor der Integration wie in Art. 211 EGV, *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2. Auflage 2002, Art. 36 EUV Rn. 2. Ebenso zur wortgleichen Bestimmung im Vertrag von Maastricht: *Degen* in: GTE, 5. Auflage 1997, Art. K.4, Rn. 10; *O'Keefe*, Recasting the Third Pillar, CML Rev. 1995, S. 893 (902).

A.A.: *Röben* in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Loseblatt (Stand April 2003), Art. 36 EUV, Rn. 12.

³⁶ Zur Auslegung dieses Begriffes: *Kraus-Vonjahr*, Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, 2002, S. 19 ff.; *Monar*, Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Jopp/Maurer/Schmuck (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, 1998 S. 127 (129 ff.).

³⁷ Dazu ausführlich *Ehlermann*, Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag, EuR 1997, S. 362 ff.; *Huber*, Differenzierte Integration und Flexibilität als neues Ordnungsmuster der Europäischen Union, EuR 1996, S. 347 ff.; *Martenczuk*, Die differenzierte Integration nach dem Vertrag von Amsterdam, ZEuS 1998, S. 447 ff.; *Schauer*, Schengen - Maastricht - Amsterdam : Auf dem Weg zu einer flexiblen Union, 2000; *Weatherill*, Flexibility or Fragmentation, in: Usher (Hrsg.), The State of the European Union, 2000, S. 1 ff.; *Wessels*, Verstärkte Zusammenarbeit, in: Jopp/Maurer/Schmuck (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam, 1998, S. 187 ff.

schließen, ihre Organe, Verfahren und Mechanismen zur Verfügung³⁸. Die Voraussetzungen für ein solches Vorgehen werden im Einzelnen in Art. 43 EUV normiert. Danach ist es unter anderem erforderlich, dass die Ziele der Union gefördert werden, dieses Verfahren nur als letztes Mittel herangezogen wird und die verstärkte Zusammenarbeit allen Mitgliedstaaten offen steht.

Der Vertrag von Nizza³⁹ war in erster Linie darauf ausgerichtet, die EU auf die Osterweiterung vorzubereiten. Entsprechend knapp fallen die inhaltlichen Änderungen auch in der Justiz- und Innenpolitik aus. Von Bedeutung ist die vertragliche Verankerung von Eurojust in Art. 29 Abs. 2 EUV und Art. 31 Abs. 2 EUV. Damit soll ein Gleichgewicht zu der bereits vorher gegebenen vertraglichen Normierung von Europol in Art. 30 Abs. 2 EUV erreicht werden⁴⁰. Dort wird auch ein Förderprogramm zu Eurojust normiert⁴¹, das jedoch im Gegensatz zu Art. 30 Abs. 2 EUV keinen Zeitplan vorgibt.

Die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit werden modifiziert⁴². Die neu eingefügten Art. 40a und 40b EUV sehen ein detailliertes Verfahren vor. Art. 43 (neu) und die neu eingefügten Art. 43a und 43b EUV normieren die Voraussetzungen eines solchen Vorgehens noch genauer als zuvor.

Die Verfassung von Europa⁴³ sieht eine Abschaffung der Säulenstruktur der EU vor. Die Justiz- und Innenpolitik wird grundsätzlich wie die bisherige Zusammenarbeit in der ersten Säule behandelt. Der Schritt von der intergouvernementalen zur supranationalen Zusammenarbeit wird endgültig vollzogen. Einige Ausnahmebestimmungen bleiben jedoch bestehen. Der Einfluss von Kommission und Parlament wird nochmals gestärkt. Die Verfassung sieht außerdem eine umfassende Kontrolle durch den EuGH vor. Sowohl Rechtsakte als auch sonstige Handlungen von Einrichtungen unterstehen grundsätzlich⁴⁴ seiner Jurisdiktion. Die Innen- und Justizpolitik wird unter dem aus dem

³⁸ Geiger, EUV/EGV, 3. Auflage 2000, Art. 40 EUV Rn. 1.

³⁹ Der Vertrag von Nizza ist zum 01.02.2003 in Kraft getreten. Zum Vertrag von Nizza siehe statt aller *Pache/Schorkopf*, Der Vertrag von Nizza, NJW 2001, S. 1377 ff.; *Pleuger*, Der Vertrag von Nizza, Integration 2001, S. 1 ff.

⁴⁰ Fischer, Der Vertrag von Nizza, 2001, S. 97.

⁴¹ Satzger, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 31 EUV Rn. 16.

⁴² Dazu ausführlich: *Giering/Janning*, Flexibilität als Katalysator der Finalität?, Integration 2001, S. 146 ff.; *Grieser*, Flexible Integration in der Europäischen Union, 2003; *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 43 EUV Rn. 5. Vgl. auch: *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2. Auflage 2002, Art. 40, 40a, 40b EUV Rn. 1 ff.; *Dannecker*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 40b EUV Rn. 1; *Wiedmann*, Der Vertrag von Nizza, EuR 2001, S. 185 (214 f.).

⁴³ CIG 87/04.

⁴⁴ Zu den Ausnahmen in Bezug auf Europol ausführlich S. 231.