

INTERNATIONALE VERBRECHENSBEKÄMPFUNG UND VORBEUGUNG AUS DER SICHT EINES DEUTSCHEN BUNDESLANDES

Karoline Strakgraff

Kriminaloberratin
Polizeifachhochschule
Görlitz
Deutschland
Fax: 49 40 81 89 30

Für die Presse am 21 September 1998 vorgelegt

Zusammenfassung

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderativ gestalteter Staat. Die Verfassung (das Grundgesetz) der Bundesrepublik verhängt Verbot über die Veränderung der im Vergleich mit den anderen Mitgliedsländern Europäischer Union unikalenen föderativen Struktur Deutschlands. Aber die föderative Struktur kann zur Ursache einer Konfliktsituation zwischen der föderativen Gewalt und der der Bundesländer werden.

Die Grundlage der polizeilichen Arbeit sind kriminalistische Untersuchungen, Schutz der Rechtsordnung und die vorbugende Verbrechensbekämpfung. Die internationale Zusammenarbeit der Polizei ist ein Labyrinth von vielfältigen Normen. Zur Zeit werden drastische Veränderungen beobachtet. Es ist zu bezeichnen, dass die Verbrechensbekämpfung das Wesen von meisten Strategien für die Stärkung des Völkerrechts bildet. Die internationalen Gesetze der Extradation ermöglichen die Staaten, Straftäter zu verfolgen.

Die Staaten der Europäischen Union und die Schengen-Staaten haben die Zusammenarbeit von polizeilichen und Gerichtsstrukturen erreicht.

Die führenden Persönlichkeiten der Europäischen Staaten haben in den Vertrag von Amsterdam die Änderungsanträge des EU Vertrages eingetragen. Die Bestimmungen der europäischen Verträge über die Zusammenarbeit und das Wesen der Polizei werden geändert, um „grosse Sicherheit für Bürger im Bereich der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit zu gewährleisten“.

1. Einleitung

Moderne Polizeiarbeit muß sich an den Anforderungen orientieren, die in einer international verflochtenen Welt an sie gestellt werden. Dazu gehören zunehmend kriminelle Aktivitäten über nationale Grenzen hinaus. International operierende Straftäter wissen Nahtstellenprobleme der Staaten in der Verbrechensbekämpfung zu nutzen. Insbesondere

die sich durch hochgradige Arbeitsteilung profilierende Organisierte Kriminalität erkennt rechtsstaatliche Kompetenzprobleme und setzt sie gezielt für ihre illegalen Ziele ein.

Verstärkte internationale polizeiliche Zusammenarbeit ist deshalb notwendig und wird bereits in vielfältiger Art und Weise praktiziert. Sie berührt alle Bereiche staatlichen Handelns in unterschiedlicher Intensität. BENYON et al [1] unterteilen polizeiliche Zusammenarbeit daher in drei Ebenen: Die Makro-, Meso- und Mikroebene.

Abbildung 1: **Ebenen der Kooperation**

	<i>Level:</i>	<i>Concerned with:</i>
1.	Macro	Constitutional and international legal agreements: harmonisation of national laws and regulations.
2.	Meso	Police (and other law enforcement) operational structures, practices, procedures and technology.
3.	Micro	The prevention and detection of particular offences and crime problems.

Danach sind der Makro-Ebene sowohl bilaterale als auch multilaterale völkerrechtliche Verträge, welche die polizeiliche Zusammenarbeit betreffen, zuzurechnen. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) [2] ist ein klassisches multilaterales Abkommen im europäischen Bereich. Über den europäischen Raum hinaus befassen sich weltweit diverse UN-Abkommen (auch) mit polizeilicher Zusammenarbeit, z. B. die drei internationalen Suchtstoffübereinkommen von 1961, 1971 und zuletzt 1988 [3]. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben im Titel VI des Maastrichter Vertrages durch Schaffung der "Dritten Säule" die "Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres" vereinbart [4] und diese im Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997 ergänzt [5]. Verhandlungen zur Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs sind weltweite Bemühungen der Staatengemeinschaft, bestimmte Verbrechen einheitlich zu verfolgen [6].

Der Meso-Ebene sind grenzüberschreitende Vorbeugungskonzepte und -strategien zuzurechnen, möglicherweise auch erste, noch nicht rechtlich verbindliche gemeinsame Erklärungen und Berichte im Bereich internationaler Verbrechensbekämpfung. Beispielhaft ist hier die Anti-Mafia-Konferenz, die im November 1994 in Neapel auf Anregung und Leitung der Vereinten Nationen stattfand, zu nennen, insbesondere das Schlußprotokoll [7].

Auf der Mikroebene hingegen geht es um die polizeiliche Zusammenarbeit im konkreten Einzelfall. Ausgangspunkt kann ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren sein, aber auch eine Präventivermittlung, z.B. Informationsgewinnung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten. Sicherheitsbehörden entlang nationaler Grenzen leisten sich gegenseitig Unterstützung bei der Bewältigung konkreter Gefahrenlagen.

Auf jeder dieser Ebenen polizeilicher Zusammenarbeit sind in einem Bundesstaat nicht nur Nahtstellenprobleme mit dem bzw. den auswärtigen Kooperationspartnern zu bewältigen [8], sondern auch innerstaatliche Kompetenzverteilungen zu berücksichtigen.

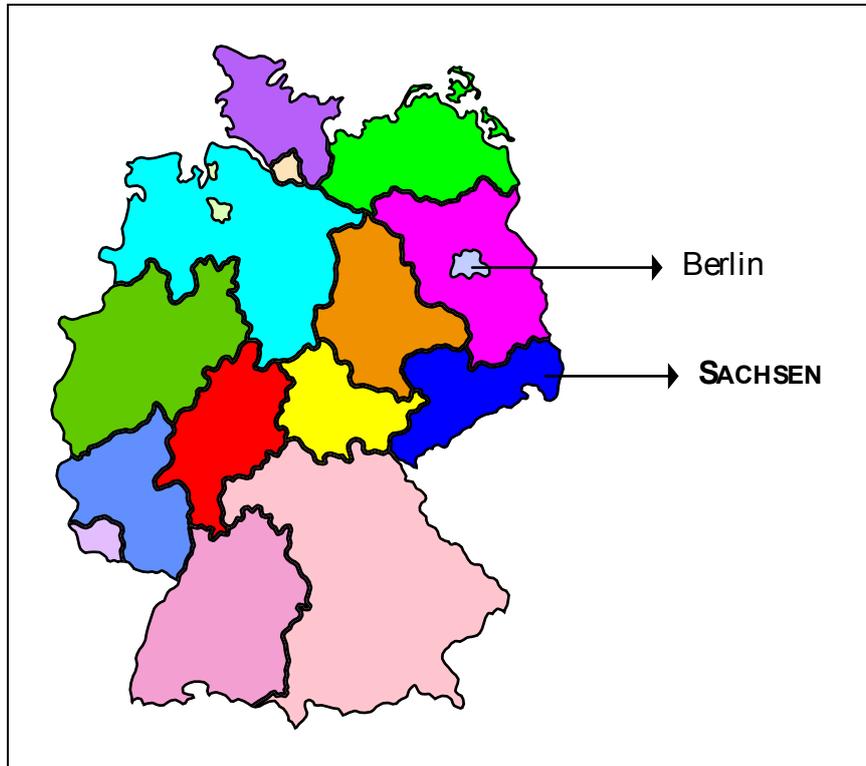
2. Bundesstaatlichkeit Deutschlands

Die Bundesrepublik Deutschland wurde nach dem II. Weltkrieg bewußt föderativ gestaltet. Die Siegermächte, die maßgeblich an der politischen Gestaltung des Nachkriegsdeutschlands beteiligt waren, hofften, durch eine föderative Gewaltenteilung [9] die Gefahr einer erneuten Entwicklung zum Polizeistaat zu verringern [10]. Nach dem Willen des Verfassungsgebers kann die Bundesstaatlichkeit Deutschlands nicht geändert werden. Zwar sind weder die Zahl der Bundesländer noch der jeweilige Bestand eines Landes unveränderbar [11], jedoch ist Art. 79 Abs. 3 GG [12] in seinem Wesensgehalt dem verfassungsändernden Zugriff entzogen [13]. Damit ist gewährleistet, "daß der Bund

überhaupt in Länder im Sinne der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung gegliedert ist" [14].

Seit seiner Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 besteht die Bundesrepublik Deutschland aus 16 Bundesländern.

Abbildung 2: **Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland**



In jedem Bundesland regiert eine Landesregierung. Ein Bundesland verfügt über ein eigenes Steueraufkommen und eigene Gesetzgebung im Rahmen seiner Kompetenzen. Dazu wählen die jeweiligen Bewohner des Bundeslandes alle vier Jahre Abgeordnete in ihr Landesparlament. Die politischen Mehrheiten in den Landesparlamenten können von den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag abweichen.

Ein nicht vom Grundgesetz vorgesehenes Tätigwerden des Bundes in Kompetenzbereiche der Länder wäre demnach ein unzulässiger Eingriff in die Hoheitsrechte der Länder und könnte zu einer unzulässigen Aushöhlung der Länderbefugnisse führen. Das BVerfG [15] führt dazu aus: "Die Länder im Bundesstaat sind nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als "Hausgut" "unentziehbar" verbleibt". Traditioneller Kernbereich der Länderkompetenz ist vor allem ihre Polizeihohheit [16].

Die Polizeihohheit

Die Polizeihohheit ist aus historischen Gründen den Ländern zugewiesen. Insbesondere die britische Besatzungsmacht sah in einer Aufteilung der Kompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit eine "bestmögliche Garantie für eine demokratische Entwicklung" [17] Nachkriegsdeutschlands. Diese Kompetenzverteilung wurde im sogenannten Polizeibrief der Alliierten vom 14.4.1949 [18] festgelegt und bei den Beratungen und der Schaffung des Grundgesetzes berücksichtigt [19].

Polizeiliche Aufgaben

Der polizeiliche Alltag ähnelt sich in fast allen Staaten der Welt. Die deutsche Polizei hat im wesentlichen drei Aufgaben:

- die Gefahrenabwehr,
- die Strafverfolgung und
- die Vorbeugende Verbrechensbekämpfung.

Einige Beispiele sollen diese Aufgabenbereiche verdeutlichen.

Die Gefahrenabwehr: Polizisten retten Menschen aus einem brennenden Haus. Sie sperren Straßen nach einem Verkehrsunfall. Sie leisten Erste Hilfe an einer Unglücksstelle.

Die Strafverfolgung: Polizisten verhaften flüchtige Straftäter. Sie nehmen Verdächtige nach einem Raubüberfall fest. Sie durchsuchen eine Wohnung nach Beweismitteln. Sie observieren verdächtige Drogenkuriere.

Die Vorbeugende Verbrechensbekämpfung: Kriminalbeamte geben Hinweise, wie Straftaten vermieden werden können. Polizeibeamte unterrichten Schulkinder in der Verkehrserziehung. Polizeiinstitutionen sammeln Informationen über bekannte Straftäter, um zukünftige Straftaten besser aufklären zu können.

3. Internationale polizeiliche Zusammenarbeit

Die Regelungen der internationalen Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung sind so unübersichtlich, daß befürchtet wird, sie werden zum 'Kollaps der Kooperation in Strafsachen' [20] führen. Die Entstehungsgeschichte hilft, die Gründe für das Nebeneinander konkurrierender Regelungen zu verstehen. Trotz vielfältiger Gremien und Regelungen wird nicht jedes polizeiliche Aufgabengebiet gleichmäßig erschlossen: Strafverfolgung ist häufig, vorbeugende Verbrechensbekämpfung in zunehmendem Maße, Gefahrenabwehr eher selten Gegenstand der internationalen Zusammenarbeit. Im folgenden werden die internationale Zusammenarbeit in der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (IKPO – Interpol) und die internationale Rechtshilfe in Strafsachen angesprochen. Die Übereinkommen des Europarates haben für Rechtshilfe und Auslieferung große Bedeutung erlangt.

Die Zusammenarbeit der Schengen-Staaten und der Europäischen Gemeinschaft ist (noch) auf Westeuropa begrenzt. Der Vertrag von Amsterdam wird nach seiner Ratifizierung durch die 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit stark verändern. Seine Regelungen in diesem Bereich werden als „die inhaltlich und strukturell wichtigsten Reformen“ [21] des Maastricht-Vertrages von 1992 bezeichnet.

INTERPOL

Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO) wurde 1923 in Wien gegründet. Sie besteht bis heute ohne völkerrechtlichen Vertrag. Arbeitsgrundlage ist ihr Statut. Die IKPO wird auf Antrag ihrer derzeit über 170 Mitgliedstaaten [22] tätig. Sie ist nicht mit Exekutivbefugnissen ausgestattet. Von den weltweit über 1 Million ausgetauschten Nachrichten entfallen rund 900.000 auf die europäischen Mitgliedsländer [23]. 1986 gründete die IKPO ein Europäisches Regionalsekretariat. Hauptaufgabe von Interpol ist die personenbezogene internationale Fahndung. Neben Verdächtigen und Verurteilten wird auch nach vermißten Personen [24] gesucht und vor international agierenden Verdächtigen gewarnt [25]. Obwohl der Schwerpunkt der Tätigkeit Interpols dem Bereich der Strafverfolgung zuzurechnen ist, ist anzuerkennen, daß sowohl Aufgaben der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung als auch der Prävention von Interpol übernommen werden.

Internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Rechtshilfe im Sinne der 'internationalen Rechtshilfe' ist jede Unterstützung, die für ein Verfahren in einer strafrechtlichen Angelegenheit in einem anderen Staat gewährt wird. Ordnungswidrigkeiten stehen den Straftaten gleich. Rechtshilfe umfaßt die Auslieferung, Einlieferung, Vollstreckungshilfe, Übertragung der Strafverfolgung (Rechtshilfe im weitesten Sinne) und behördliche Auskünfte, das Zustellen von Ladungen und anderen Schriftstücken, die Vornahme von Untersuchungshandlungen (z.B. Vernehmungen, Durchsuchungen, Beschlagnahme) oder die Zuführung Verhafteter an ausländische Behörden zur Vernehmung oder Gegenüberstellung (Rechtshilfe im engeren Sinne) [26].

Im Rahmen der internationalen Rechtshilfe sind stets ihre allgemeinen Grundsätze zu beachten. Sie beruht u.a.

- auf Gegenseitigkeit und
- auf beiderseitiger Strafbarkeit der verfolgten Tat.

Rechtshilfe und Auslieferung werden nur gewährt, wenn beide beteiligten Staaten sich diese Rechte gegenseitig gewähren. Die Tat muß in beiden beteiligten Staaten strafbar und darf z.B. nicht verjährt sein. Der Ermittlungsbeamte und der Staatsanwalt benötigen deshalb Kenntnisse des materiellen und formellen Strafrechts fremder Staaten und der eigenen und fremden Rechtshilfegesetzgebung [27]. Das Wissen über fremde Strafrechtssysteme ist jedoch gering. Lehre, Forschung und Wissenschaft haben die strafrechtliche Rechtsvergleichung lange vernachlässigt [28].

Europarat

Maßgeblich im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen wirkt der 1949 gegründete Europarat, dem 40 Mitgliedstaaten angehören. Viele Staaten Mittel- und Osteuropas sehen in der Mitwirkung im Europarat eine Möglichkeit internationaler Kooperation, gerade weil ihnen die Mitgliedschaft in der Europäischen Union noch nicht eröffnet ist.

Von zentraler Bedeutung für die justitielle Zusammenarbeit sind das

- Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (EuRhÜbk) vom 20.4.1959 mit Zusatzprotokoll vom 17.3.1978 und das
- Europäische Auslieferungsübereinkommen (EuAIÜbk) vom 13.12.1957 mit Erstem Zusatzprotokoll vom 15.10.1975 und Zweitem Zusatzprotokoll vom 17.3.1978.

Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Litauen findet der Auslieferungsverkehr auf der Grundlage des Europäischen Auslieferungsübereinkommens statt. Der Rechtshilfeverkehr erfolgt noch vertraglos. Die Bestimmungen des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens werden angewandt, weil Litauen einen Beitritt zu dem EuRhÜbk anstrebt [29].

Daneben liegen weitere Übereinkommen zu Themen der Strafrechtspflege in Europa vor [30]. Die internationale Rechtshilfe ist von bilateralen Abkommen, Vorbehalten der Vertragsstaaten und Ausnahmen gekennzeichnet. Deshalb wird ihr Schwerfälligkeit und lange Erledigungsdauer vorgeworfen [31]. Die genannten Abkommen des Europarates schließen Rechtshilfe und Auslieferung wegen politischer Straftaten aus. Schwierigkeiten bereitet, daß die Entscheidung, ob eine politische Straftat vorliegt, den Gerichten der einzelnen Staaten überlassen bleibt. Das EAIÜbk und das EuRhÜbk enthalten keine Definition der politischen strafbaren Handlung [32].

Bemerkenswert ist, daß der Europarat durch das beratende Organ des 'Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas' auch Aktivitäten der kommunalen Kriminalprävention übernimmt. 1992 wurden beispielsweise 'Prinzipien zu Sicherheit und Verbrechensverhütung in der Stadt' formuliert [33]. Damit wird ein internationales Gremium auf das Gebiet der Prävention tätig.

Internationale polizeiliche Zusammenarbeit in Europa

Der Europäische Einigungsprozeß

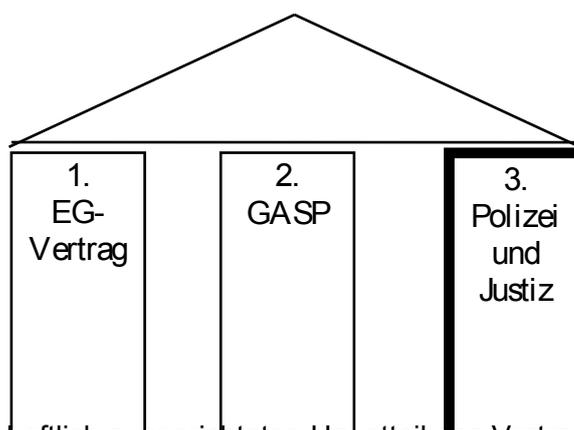
Innerhalb der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit stellt die Kooperation mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) einen Sonderfall dar. Die EU hat sich seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 in mehreren Schritten zu einer supranationalen Organisation entwickelt. Es treffen jetzt nicht mehr "nur" völkerrechtliche Vertragspartner aufeinander. Die Mitgliedstaaten geben nach und nach Hoheitsrechte an die Europäische Union ab. Spätestens seit die Einheitliche Europäische Akte (EEA) den qualifizierten Mehrheitsentscheid im Ministerrat einführt, ist die Endgültigkeit der Aufgabe nationalstaatlicher Hoheitsrechte deutlich geworden [34]. Dadurch entwickelt sich die Europäische Union selbst zunehmend zu einem föderativen Gebilde [35], und es kommt zu neuen "Koordinations- und Kompetenzverteilungsprobleme(n)" [36]. Bereits Ende der 70er Jahre erkannten die deutschen Länder (und zwar sowohl die Landesregierungen als auch die Landesparlamente), daß die europäische Einigung nicht nur die Kompetenzen des Bundes, sondern auch ihre eigenen Zuständigkeiten schmälern würde [37]. Bedenken dieser Art wurden beispielsweise anlässlich der Erweiterung der Unionskompetenzen in bezug auf eine europäische Kulturpolitik geäußert [38], "-einem Bereich, der zum Kern der Staatlichkeit der deutschen Bundesländer gehört" [39]. Gleiches gilt für die Polizeihoheit. KLEIN spricht von einer neuen Qualität der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa seit "Maastricht" [40].

Die Bewahrung der Bundesstaatlichkeit bleibt jedoch "zunächst ein deutsches Problem" [41]. Aus der Sicht der Europäischen Union hat Deutschland einen anderen Status als die übrigen – unitarisch – zentralistisch organisierten [42] – Mitgliedstaaten [43], denn sowohl im Völkerrecht als auch im Europarecht ist die Staatsform des Völkerrechtssubjekts ohne Belang [44].

Die intergouvernementale Zusammenarbeit (3. Säule)

Der Vertrag von Maastricht errichtete das sogenannte „Europäische Haus“, das meist durch drei Säulen dargestellt wird:

Abbildung 3: **Das Drei-Säulen-Modell**



Neben den wirtschaftlich ausgerichteten Hauptteil des Vertrages wurden zwei Bereiche der intergouvernementalen Zusammenarbeit gestellt:

die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, 2. Säule) und die Zusammenarbeit bei Angelegenheiten von Polizei und Justiz (3. Säule).

Neben der Zielbestimmung (Art. K.1 a.F. EU-Vertrag) und der Einrichtung eines Koordinierungsausschusses Hoher Beamter [45] (Art. K.4 a.F. EU-Vertrag) ist insbesondere auf die Einrichtung einer Europäischen Drogeneinheit (EDE/EDU [46]) hinzuweisen (Art. K.1 Nr. 9 a.F. EU-Vertrag).

Europol

Diese Institution, die inzwischen in Den Haag ihren Sitz hat, ist die Vorläuferorganisation zu einem Europäischen Polizeiamt EUROPOL. Da es sich bei der Gründung von EUROPOL um einen Akt der intergouvernementalen Zusammenarbeit handelt, müssen alle 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union die am 26. Juli 1995 in Brüssel unterzeichnete Europolkonvention nach ihren nationalen Vorschriften annehmen, d.h. ratifizieren.

Die Europol Drugs Unit ist nicht mit operativen Befugnissen ausgestattet. Die Dienststelle mit ca. 130 Mitarbeitern aus allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist zuständig für den Austausch und die Analyse von Erkenntnissen über

- den illegalen Drogenhandel
- den illegalen Handel mit radioaktiven und nuklearen Materialien
- die Schleuserkriminalität
- die Verschiebung von Kraftfahrzeugen und
- den Menschenhandel [47].

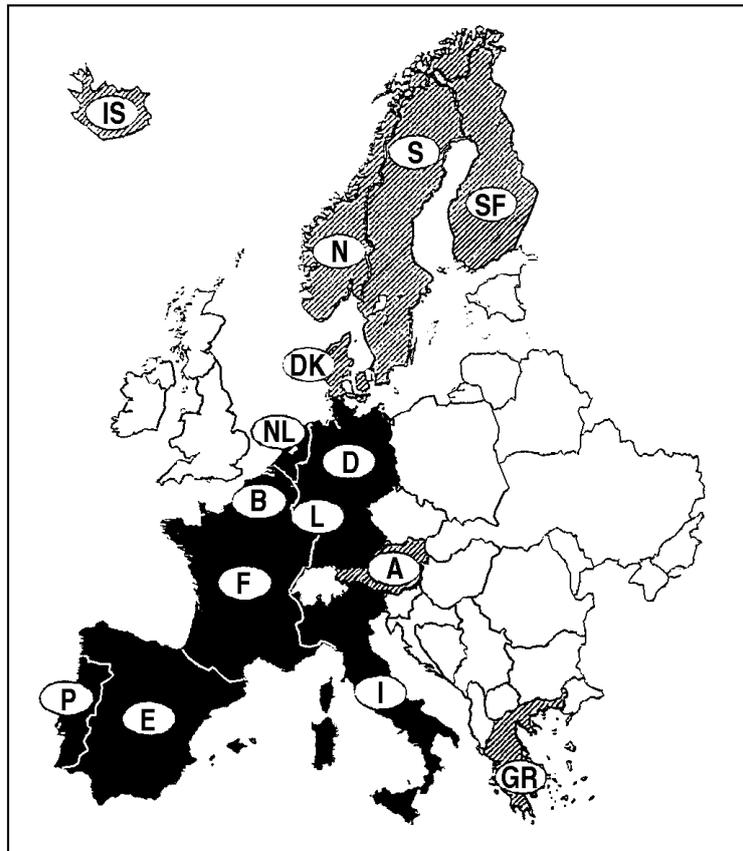
Der Austausch von personenbezogenen Informationen geschieht auf der Grundlage des nationalen Rechts des einzelnen Verbindungsbeamten [48]. Die EDU erstellt selbständig Lageberichte und Analysen über Verbrechensbereiche. Sie unterstützt die Strafverfolgungsbehörden bei grenzüberschreitenden Ermittlungen, indem sie Technik und Personal zur Verfügung stellt [49].

Schengen

Bereits die Einheitliche Europäische Akte (EEA) sah vor, das Gebiet der Europäischen Gemeinschaft als 'Raum ohne Binnengrenzen [50]' bis zum 31. Dezember 1992 zu verwirklichen. Leider gelang dies aus politischen Gründen nicht.

Als Folge dieses Stillstandes begannen zunächst Frankreich und Deutschland sich bilateral zu verständigen. Inzwischen beteiligen sich 13 Mitgliedstaaten der Europäischen Union an dem schrittweisen Abbau ihrer Binnengrenzen. Das Regierungsabkommen von 1985 [51], bekannt als Schengen I, und das Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 (SDÜ) [52], bekannt als Schengen II, markierten diesen Weg. Mit Ausnahme von Großbritannien und Irland sind alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union dem völkerrechtlichen Vertrag Schengen II beigetreten. Norwegen, Island und der Schweiz kann nur ein Beobachterstatus eingeräumt werden, weil diese Staaten nicht EU-Mitglieder sind.

Abbildung 4: Die Schengen-Staaten



Mit dem Beitritt verpflichteten sich die Staaten einerseits, ihre gegenseitigen Grenzkontrollen abzubauen. Andererseits müssen zum Ausgleich die Kontrollen an den Außengrenzen verstärkt werden. Der Schengen-Standard der Einreisekontrolle soll überall erreicht werden.

Als der Abbau der Grenzkontrollen bevorstand, vereinbarten die Vertragsstaaten Ausgleichsmaßnahmen. Sie sollen den Sicherheitsverlust, den der Grenzabbau verursacht, ausgleichen. Ausgleichsmaßnahmen sind unter anderem

- ein gemeinsames computerunterstütztes Fahndungssystem (SIS) [53]
- die polizeiliche Rechtshilfe
- die polizeiliche Nacheile, d.h. die Verfolgung flüchtender Straftäter durch uniformierte Polizei in den Nachbarstaat hinein
- die grenzüberschreitende Observation, d. h. die Beobachtung und Verfolgung erkannter Verdächtiger durch Kriminalbeamte in den Nachbarstaat hinein
- eine gemeinsame Asylpolitik.

Die Detailregelungen können im Rahmen dieses Aufsatzes nicht dargestellt werden. Sie sind kompliziert und werden von Praktikern [55] oft als unzureichend bezeichnet. Beispielsweise unterscheiden sich die Befugnisse der Nacheile von Nachbarstaat zu Nachbarstaat. Zum Teil gibt es zeitliche, zum Teil räumliche Beschränkungen, nicht immer darf der Verfolgte festgehalten werden.

Die unmittelbare polizeiliche Rechtshilfe führt zu einer kurzfristigen Entlastung der Ermittlungsbeamten. Gerichtsverwertbar werden die Ermittlungsergebnisse aus dem Ausland aber erst durch ihre justitielle Bestätigung [56].

Abbildung 5: Nacheile nach dem SDÜ (von Deutschland aus) [55]

Staat	Voraussetzung	Begrenzung	Feshalterecht
Belgien	'auslieferungsfähige' Straftat oder aus der Haft entflohen	zeitlich und räumlich unbegrenzt	ja, innerhalb von 30 Minuten nach Grenzübertritt
Frankreich	Katalogstraftat oder aus der Haft entflohen	zeitlich und räumlich unbegrenzt	nein
Luxemburg	Katalogstraftat oder aus der Haft entflohen	innerhalb eines Gebietes von 10 km entlang der Grenze	ja, im 10 km-Gebiet
Niederlande	'auslieferungsfähige' Straftat oder aus der Haft entflohen	innerhalb eines Gebietes von 10 km entlang der Grenze	ja, im 10 km-Gebiet

Vertrag von Amsterdam

1997 fand in Amsterdam eine Regierungskonferenz zur Revision des Vertrages über die Europäische Union statt. Die Verhandlungen wurden unter dem Titel 'Maastricht II' geführt. Der Vertrag von Amsterdam verändert die polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union erheblich.

Art. K.1 des Maastrichter Vertrages hatte die Freizügigkeit der EU-Bürger als Ziel hervorgehoben. Die Verbesserung der inneren Sicherheit diene mittelbar der Ermutigung des EU-Bürgers, sich innerhalb der Europäischen Union frei zu bewegen.

Dagegen streicht Art. K.1 in der Fassung des Amsterdamer Vertrages (=Art. 29 EUV) deutlich hervor, daß die Union das Ziel verfolgt, 'den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft'.

Wie bereits ausgeführt, arbeiten die Schengen-Staaten auf völkerrechtlicher Grundlage zusammen. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen in Amsterdam, die Schengener Verträge verbindlich in das Europäische Haus aufzunehmen [57], sobald der Vertrag von Amsterdam von allen Staaten der Europäischen Union ratifiziert ist. Zusätzlich sind nationale Beschlüsse zu den einzelnen Bestimmungen der Schengener Verträge erforderlich [58]. Die Einzelheiten dieser 'kreativen Vertragsgestaltung' [59] sind offen [60].

Die 3. Säule erhält den neuen Titel „Bestimmungen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen“. Dies ist irreführend, weil die Verhütung von Straftaten gleichrangig neben der Bekämpfung der Kriminalität als Ziel genannt wird. Neben der Strafverfolgung wird mindestens auch die Vorbeugende Verbrechensbekämpfung geregelt. Hinsichtlich der konkreten Gefahrenabwehr dürfte die 'orde public' -Klausel des Art. 33 EU-Vertrag als speziellere Bestimmung gelten. Sie besagt, daß die Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit zuständig bleiben.

In der 3. Säule verbleiben

- die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden untereinander und mit Unterstützung Europol's
- die Zusammenarbeit der Justizbehörden und
- Maßnahmen zur Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und der Drogenkriminalität [61].

Letzteres ist nur in Europa eine neue Entwicklung. Weltweit formuliert eine Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen Straftatbestände, die in die Zuständigkeit eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs fallen sollen [62]. Internationalen Konferenzen zur Ächtung

des Anbaus und Handels mit Suchtstoffen ist es gelungen, nationales Drogenstrafrecht international auf ein hohes Niveau zu heben. Dabei sind die Staaten den Weg der stellvertretenden Strafrechtspflege [63] gegangen, d.h. Staaten verpflichten sich völkerrechtlich, bestimmte Tathandlungen in ihr nationales Strafrecht aufzunehmen und zu verfolgen. Diese Entwicklung hat u.a. dazu geführt, daß in Lateinamerika ein auf Konsumenten zugeschnittenes Betäubungsmittelstrafrecht existiert, welches den Anforderungen der U.S.A. oder Westeuropas an die Drogenbekämpfung entspricht [64].

Harmonisierungsbestrebungen im materiellen und formellen Strafrecht [65] sind also nicht so neu, wie es einem nur an Westeuropa Interessierten vielleicht scheinen mag. Der 'Bruch eines Tabus [66]' liegt nur darin, Bestimmungen über terroristische Straftaten harmonisieren zu wollen, die bisher weder rechtshilfe- noch auslieferungsfähig waren, weil sie den Kern staatlicher Souveränität berühren.

4. Fazit

Deutschland ist ein Bundesstaat. Dies ist durch die Verfassung vorgeschrieben und verbindlich. Diese staatliche Ordnung ist unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union einzigartig. Innerstaatlich entstehen Kompetenzkonflikte zwischen dem Bund und den Ländern hinsichtlich der auswärtigen Gewalt.

Polizeiliche Arbeit besteht grundsätzlich aus Strafverfolgung, Gefahrenabwehr und Vorbeugender Verbrechensbekämpfung (Prävention). Die Vorbeugende Verbrechensbekämpfung ist ein neues Aufgabengebiet, deren Zuordnung zu der Kompetenz des Bundes oder den Ländern umstritten ist.

Die internationale Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung ist unübersichtlich geregelt. Sie ist auf verschiedenen Ebenen im Wandel begriffen. Unterschiedliche historische Entwicklungen führten zu einer Regelungsvielfalt mit zum Teil sich überschneidenden Kompetenzen.

Gegenseitiges Verständnis und Vertrauen erleichtert die internationale polizeiliche Zusammenarbeit.

Erfahrungen mit den Schengener Verträgen zeigen, daß eine Kodifizierung die polizeiliche Zusammenarbeit erschweren kann. Internationale polizeiliche Zusammenarbeit dient fast ausschließlich der Strafverfolgung. Europol wird auch in der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung durch Informationssammlung und Datenverarbeitung tätig. Konkrete internationale Hilfe zur Gefahrenabwehr ist dagegen rechtlich wenig entwickelt.

Der Vertrag von Amsterdam wird nach seiner Ratifizierung durch die 15 Mitgliedstaaten der EU die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit der Staaten der Europäischen Gemeinschaft verändern. Die Einzelheiten sind noch ungeklärt. Eine angestrebte Harmonisierung ausgewählter Strafrechtsbereiche stellt eine neue Phase europäischer Einigung da. Parallel sind Entwicklungen auf dem Gebiet des Weltstrafrechts und des weltweiten Strafrechts zu beobachten.



LITERATURVERZEICHNIS

1. **BENYON** et al., Police Co-operation in Europe: An Investigation, S. 11.
2. 'Gesetz zu dem Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollstellen an den gemeinsamen Grenzen' vom 23. Juli 1993, BGBl. II, S. 1010ff.
3. 'Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen vom 19. Dezember 1988', BGBl. II, S. 1136, in Kraft seit dem 11.11.1990.
4. **Art. K.** 1 bis K 9 a.F. EU-Vertrag.

5. **Art. K.** 1 bis K 14 n.F. EU-Vertrag entsprechen Art. 29 bis 42 EU-Vertrag (Vertrag über die Europäische Union. Konsolidierte Fassung mit den Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997).
6. **Vgl.** zum Stand der Verhandlungen KAUL, Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof, Vereinte Nationen 1997, S. 177ff.
7. **'Report of the World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime'**, vgl. auch Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Res/GA/48/103 vom 20. Dezember 1993.
8. **Hemmschuh** effizienter internationaler polizeilicher Zusammenarbeit ist vor allem das Beharren der Staaten auf Wahrung ihrer nationalen Souveränität, die sich in der Polizeihoheit manifestiert: „Law enforcement agencies are symbolic of a state's sovereignty“, '... in principle questions of police co-operation are often politically contentious because they touch on issues of political sovereignty.' (BENYON et al., a.a.O., S. 7f).
9. **Auch** 'horizontale' Gewaltenteilung genannt.
10. **GUSY**, Die Zentralstellenkompetenz des Bundes, DVBl. 1993, S. 1119.
11. **KIRCHNER/HAAS**, Rechtliche Grenzen für die Kompetenzübertragungen auf die Europäische Gemeinschaft, JZ 1993, S. 769; vgl. z.B. die Diskussionsansätze um die Schaffung eines „Nordstaates“ aus den Ländern Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern.
12. **Art. 79** Abs. 3 GG lautet: 'Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig'.
13. **MAUNZ/ZIPPELIUS**, Deutsches Staatsrecht, München 1994, § 16 I 4. a) (S. 113).
14. **MAUNZ/ZIPPELIUS**, a.a.O., § 16 I 4. a) (S. 113).
15. **BVERFG 34**, S. 20; so auch MAUNZ, Verfügung des Bundes über Hoheitsrechte eines Landes, in: Recht und Rechtsbesinnung. Gedächtnisschrift für Günther Küchenhoff, Berlin 1987, S. 295.
16. **Ferner** das Schulwesen, die Kulturhoheit sowie weite Bereiche der Justiz.
17. **GUSY**, a.a.O., DVBl. 1993, S. 119.
18. **Abgedruckt** u.a. bei GUSY, Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, ZRP 1987, S. 45.
19. **GUSY**, a.a.O., DVBl. 1993, S. 1119; vgl. dazu ausführlich IMLE, Zwischen Vorbehalt und Erfordernis, S. 143ff.
20. **SCHOMBURG**, Strafrecht und Rechtshilfe im Geltungsbereich von Schengen II, NJW 1995, S. 1936.
21. **HILF/PACHE**, Der Vertrag von Amsterdam, NJW 1998, S. 707.
22. **Stand** 1995: 171 Mitglieder.
23. **MOKROS**, Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, München 2. Auflage 1996, Rn. N 29.
24. **Auf** einem Formular mit gelber Ecke, die sogenannte „Gelbecke“.
25. **Auf** einem Formular mit grüner Ecke, die sogenannte „Grünecke“.
26. **BALDAUF**, Schwachstellen im internationalen Rechtshilfe- und Auslieferungsverkehr, in: Internationale Zusammenarbeit in der Kriminalitätskontrolle, Polizeiführungs-Akademie Münster-Hiltrup 1995, Band II.
27. **SCHOMBURG**, a.a.O., NJW 1995, S. 1934.
28. **JUNG**, Grundfragen der Strafrechtsvergleichung, JuS 1998, S. 1-7; neuere Abhandlungen sind z.B. NELLES, Europäisierung des Strafverfahrens - Strafprozeßrecht für Europa?, ZStW 109 (1997), S. 727ff; ESER, Entwicklung des Strafverfahrensrechts in Europa. Orientierung an polizeilicher Effektivität oder an rechtsstaatlichen Grundsätzen?, ZStW 108 (1996), S. 86ff; PERRON, Sind die nationalen Grenzen des Strafrechts überwindbar? Überlegungen zu den strukturellen Voraussetzungen der Angleichung und Vereinheitlichung unterschiedlicher Strafrechtssysteme, ZStW 109 (1997), S. 281ff;

- speziell zu einem Tatbestand: VOGEL, Geldwäsche – ein europaweit harmonisierter Straftatbestand?, ZStW 109 (1997), 335ff.
29. **Information** des Bundesministeriums der Justiz, (BMJ/II B 5 a), Stand Juni 1996.
 30. **Zusammenfassend** SCHRÖDER, Polizeirelevante Formen der Zusammenarbeit im Rahmen des Europarats – Eine Bilanz der bisherigen Praxis und eine Bewertung aus polizeilicher Sicht, Die Polizei 1998, S. 56ff.
 31. **SCHÜBEL**, Wie gut funktioniert die Strafverfolgung innerhalb Europas? - Eine Bestandsaufnahme am Beispiel terroristischer Gewalttaten -, NSTZ 1997, S. 106.
 32. **SCHÜBEL**, a.a.O., S. 107.
 33. **SCHRÖDER**, a.a.O., Die Polizei 1998, S. 61.
 34. **RUDOLF**, Das akzeptierte Grundgesetz, Europa und die Länder, S. 145-158 in: Das akzeptierte Grundgesetz. Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geburtstag, hrsg. von Hartmut Maurer, München 1990, S. 148.
 35. **RUDOLF**, a.a.O., Dürig-Fs, S. 148.
 36. **MAUNZ/ZIPPELIUS**, a.a.O., § 15 IV 7. (S. 111).
 37. **RUDOLF**, Die Bundesländer und die europäische Einigung, S. 263-273 in: „Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung“, hrsg. von Detlef Merten, Berlin 1990, S. 264.
 38. **BOHR/ALBERT**, Die Europäische Union – das Ende der eigenständigen Kulturpolitik der deutschen Bundesländer?, ZRP 1993, S. 61.
 39. **BOHR/ALBERT**, a.a.O., ZRP 1993, S. 61.
 40. **KLEIN**, Europäische Sicherheitspolitik. Zusammenarbeit in Gremien der Europäischen Union, Polizeikurier 11/1994, S. 9.
 41. **MAGIERA/MERTEN**, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin 1988, S. 14.
 42. **Deutschland** war bis zum Beitritt Österreichs (1.1.1995) der einzige „echte“ Bundesstaat unter den Mitgliedstaaten.
 43. **RUDOLF**, Dürig-Fs, a.a.O., S. 150.
 44. **RUDOLF**, Dürig-Fs. a.a.O., S. 150.
 45. **Ehemals** TREVI, neu K.4-Ausschuß.
 46. **European/Europol** Drugs Unit.
 47. **Ministerversammlung** der 12 TREVI-Minister vom 2. Juni 1993; Mandatserweiterungen durch 'Gemeinsame Maßnahmen' der 15 EU-Mitgliedstaaten vom 20. März 1995 und 16. Dezember 1996.
 48. **Europol** Liaison Officer (ELO).
 49. **EUROPOL** DROGENSTELLE (EDS), Merkblatt No. 3 (Juli 1997).
 50. **Art. 7 a Abs. 2 EGV**, jetzt Art. 14 Abs. 2 EGV n.F.
 51. **Übereinkommen** betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14.6.1985 (GMBI. 1986, 79ff).
 52. **Vgl.** Fußnote 2.
 53. **Schengen** Information System.
 54. **KRÜGER**, Innere Sicherheit für Europa. Schengen und Maastricht - Stationen der Polizei auf dem Weg nach Europa, Kriminalistik 1994, S. 773ff; SAVELSBURG, Europa der Regionen. Ein praktikabler Kompromiß zu effektiver Kriminalitätsbekämpfung?, Kriminalistik 1997, S. 623ff (624).
 55. **Entnommen** aus MOKROS, Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: LISKEN/DENNINGER, Handbuch des Polizeirechts, München 2. Auflage 1996, Rn. N 89.
 56. **Vgl.** Art. 54 SDÜ (Fußnote 2).
 57. **Durch** Zusatzprotokolle; HILF/PACHE, a.a.O., NJW 1998, S. 707f; vgl. auch NELLES, a.a.O., ZStW 109 (1997), S. 727ff.
 58. **HILF/PACHE**, a.a.O., NJW 1998, S. 707f.
 59. **HILF/PACHE**, a.a.O., NJW 1998, S. 708.
 60. **MÜLLER-GRAF**, Justiz und Inneres nach Amsterdam – Die Neuerungen in erster und dritter Säule, Integration 1997, S. 276.
 61. **HILF/PACHE**, a.a.O., NJW 1998, S. 707.

62. **Zu** den Einzelheiten, vgl. KAUL, a.a.O., S. 177ff.
63. **SCHÜBEL**, a.a.O., NSTZ 1997, S. 107.
64. **PERRON**, a.a.O., ZStW 109 (1997), S. 289.
65. **Vgl.** z. B. HOFFMANN, Gerichtliche Zusammenarbeit in Europa: Erstes
Rechtsvergleichendes Kolloquium, 'Probleme des Zeugenbeweises in der Europäischen
Union' vom 29. Februar - 2. März 1996 in Madrid, ZStW 109 (1997), S. 265ff.
66. **HILF/PACHE**, a.a.O., NJW 1998, S. 708.

□□□

**Tarptautinė kova su nusikalstamumu ir jo prevencija vienos
Vokietijos federalinės žemės požiūriu**

K. Strakgraff

Policijos aukštoji mokykla, Giorlicas, Vokietija

SANTRAUKA

Vokietija – federalinė valstybė. Vokietijos Konstitucija (pagrindinis įstatymas) draudžia keisti unikaliją, palyginti su kitomis Europos Sąjungos narėmis, Vokietijos federalinę struktūrą. Turint omeny tarptautinį bendradarbiavimą, federalinė struktūra gali tapti konfliktų tarp federalinės ir žemių valdžios priežastimi.

Policijos darbo pagrindas – kriminaliniai tyrimai, teisėtvarkos saugojimas bei nusikaltimų prevencija. Tarptautinis policijos bendradarbiavimas – įvairių normų labirintas. Šiuo metu vyksta drastiški pokyčiai. Pažymėtina, kad daugumos tarptautinės teisės stiprinimo strategijų esmė yra kova su nusikalstamumu. Tarptautiniai ekstradicijos įstatymai suteikia galimybę valstybėms persekioti nusikaltėlius.

Europos Sąjungos ir Šengeno valstybės pasiekė policijos ir teismo struktūrų bendradarbiavimo.

Europos valstybių vadovai į Amsterdamo sutartį įtraukė Europos Sąjungos sutarties pataisus. Europos sutarčių nuostatos dėl policijos bendradarbiavimo iš esmės keičiamos tam, kad "garantuotų piliečiams didelį saugumą laisvės, saugumo ir teisingumo srityse".

□□□

International Fight Against Crime and Its Prevention with Regard to One Federal Land of Germany

K. Starkgraff

Higher Police School, Gorlitz, Germany

SUMMARY

Germany is federally organised. Its Constitution (Basic Law) forbids any alteration to a federal structure, which is unique among EU member states. Regarding international co-operation, a federal structure is likely to cause conflicts between federal and county responsibility.

Police work mainly consists of criminal investigation, maintaining law and order, and prevention of crime. International police co-operation is a maze of regulations. The present situation is undergoing drastic changes. It can be noted that most international law enforcement strategies regard the fight against crime. International extradition laws enable states to prosecute offenders.

The European Union and the Schengen-Countries approached police and judicial co-operation.

The European Heads of State in the Treaty of Amsterdam amended the Treaty on the European Union. The European provisions on police co-operation are altered to a large extent to „provide citizens with a high level of safety within an area of freedom, security and justice“ .

