

Brammertz

Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am  
Beispiel der Euregio Maas-Rhein

Kriminologische Forschungsberichte  
aus dem  
Max-Planck-Institut für  
ausländisches und internationales  
Strafrecht

Band 81

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Hans-Jörg Albrecht  
Prof. Dr. Günther Kaiser

# Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas-Rhein

Serge Brammertz



Freiburg i. Br. 1999

Serge Brammertz, Dr. jur., ist Bundesanwalt am Office du Magistrat national in Brüssel.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Brammertz, Serge:**

Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas-Rhein / Serge Brammertz. - Freiburg im Breisgau: Ed. iuscrim, Max-Planck-Inst. für Ausländisches und Internat. Strafrecht, 1999  
(Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht; Bd. 81)  
ISBN 3-86113-025-4

© 1999 edition iuscrim

Max-Planck-Institut für ausländisches  
und internationales Strafrecht,  
Günterstalstraße 73, D-79100 Freiburg i. Br.

Alle Rechte vorbehalten

Printed in Germany/Imprimé en Allemagne

Layout und Satz: DTP-Studio · Antje Walter  
79853 Lenzkirch-Kappel

Herstellung: BARTH · medien-haus GmbH  
77955 Ettenheim  
Telefax 0 78 22/44 47-28

*Gedruckt auf chlor- und säurefreiem Papier*



---

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br. im Sommersemester 1998 als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Wesentlichen im Januar 1998 abgeschlossen.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. JOSEF KÜRZINGER, für sein freundschaftliches Engagement und seine fortwährende Bereitschaft zur Unterstützung der Arbeit. Daneben schulde ich auch dem Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg, Herrn Professor Dr. HANS-JÖRG ALBRECHT, Dank für die besonders zügige Erstellung des Zweitgutachtens und für die Aufnahme der Arbeit in die institutseigene Schriftenreihe.

Danken möchte ich auch Frau Professor Dr. FRANCOISE TULKENS und Herrn Professor Dr. LODE VAN OTRIVE, die mir vorbehaltlos gestattet haben, die Erkenntnisse einer in Belgien durchgeführten Studie zur Polizeiarbeit in der Euregio Maas-Rhein für meine Arbeit zu nutzen.

Unzählige Diskussionen säumten und begradigten den Weg dieser Arbeit. Besonders wertvolle und wichtige Anregungen verdanke ich den Polizeibeamten des Dreiländerecks, insbesondere den mir freundschaftlich verbundenen Gendarmerie- und Polizeibeamten des Gerichtsdistrikts Eupen.

Auch meine werten Kollegen Dr. MATTHIAS REBMANN und Dr. PETER RAMBACH, die mir stets mit Rat und Tat zur Seite gestanden haben und moralische Aufbauhilfe leisteten, dürfen nicht unerwähnt bleiben. Von unschätzbarem Wert bei der Erstellung des Manuskripts war die Hilfe von Herrn HORST RAUSCHEN, dem ich an dieser Stelle ganz besonders danken möchte.

Nicht zuletzt möchte ich auch meiner Familie für ihre liebenswerte Unterstützung danken.



---

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b>	1
1. Internationale und regionale Aspekte der polizeilichen Zusammenarbeit	1
2. Gegenstand und Ziel der Arbeit	2
3. Aufbau der Arbeit	4
<b>Teil 1 – Gesetzliche Grundlagen</b>	7
<b>Kapitel I – Multilaterale Strukturen der Zusammenarbeit</b>	7
A. Einleitung	7
B. Interpol	8
1. Entwicklung	8
2. Status, Zielsetzung und Struktur	9
3. Interpol in Europa	10
3. Interpol Belgien	12
4. Interpol und die Praxis	12
C. Europol	14
1. Entwicklung	14
2. Europol Drugs Unit	15
3. Maastricht – Europol	16
4. Europol und die Praxis	19
<b>Kapitel II – Rechtshilfeverträge</b>	20
A. Einleitung	20
B. Das Ersuchen um Rechtshilfe	22
1. Das Grundprinzip	22

2.	Durchsuchung und Beschlagnahme	23
a.	Vertragsbestimmungen	23
b.	Staatsanwaltschaftliche Praxis	25
d.	Schengener Durchführungsübereinkommen	26
3.	Übermittlung von Rechtshilfeersuchen	27
a.	Vertragsbestimmungen	27
b.	Staatsanwaltschaftliche Praxis	28
c.	Das Schengener Durchführungsübereinkommen	29
4.	Anwesenheit von ausländischen Polizeibeamten	30
a.	Vertragsbestimmungen	30
b.	Staatsanwaltschaftliche Praxis	32
c.	Das Schengener Durchführungsabkommen	33
C.	Polizeiliche Zusammenarbeit	33
1.	Das Europäische Rechtshilfeübereinkommen	33
2.	Das Beneluxabkommen	34
a.	Einleitung	34
b.	Die grenzüberschreitende Nacheile	35
c.	Rechtsprechung	39
3.	Das Schengener Durchführungsübereinkommen	41
<b>Kapitel III – Polizeiliche Rechtshilfe vor Schengen</b>		<b>42</b>
A.	Bilaterale Abkommen	42
1.	Einleitung	42
2.	Abkommen vom 11. August 1949 zwischen der Regierung des Königreichs der Niederlande und der Regierung des Königreichs Belgien über den unmittelbaren Kontakt zwischen den niederländischen „Rijkspolitie“ und „Koninklijke Marechaussee“ und der belgischen „Gendarmerie Nationale“	43
3.	Abkommen vom 27. September 1957 zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Belgien über die dienstlichen Beziehungen zwischen den belgischen und deutschen Polizeibehörden im Grenzgebiet	45

4.	Abkommen vom 3. Juni 1960 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs der Niederlande über den kleinen Grenzverkehr	55
B.	Vereinbarungen zwischen belgischen, deutschen und niederländischen Polizeidiensten	57
1.	Einleitung	57
2.	Die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet (NEBEDEAG-Pol)	58
3.	Vereinbarung vom 2. Juni 1971 über die Zusammenarbeit der Kriminaldienststellen im deutsch-niederländisch-belgischen Grenzgebiet	63
<b>Teil 2 – Einsatz von Zwangsmitteln – eine rechtsvergleichende Analyse</b>		67
A.	Einleitung	67
B.	Schußwaffengebrauch durch belgische Polizeibeamte	69
1.	Einleitung	69
2.	Das Polizeiaufgabengesetz vom 5. August 1992	70
a.	Die Anwendung unmittelbaren Zwangs (Art. 1 Abs. 3 PAG)	70
b.	Die Anwendung von Gewalt (Artikel 37)	70
c.	Schußwaffengebrauch gegen Personen (Art. 38)	71
d.	Situationen, die nicht durch das Gesetz geregelt sind	73
e.	Schußwaffengebrauch zum Erhalt der öffentlichen Ordnung (Art. 38, Abs. 3)	74
f.	Der Polizeibeamte und die Notrechtsvorbehalte	75
g.	Schußwaffengebrauch bei terroristischen Anschlägen und Geiselnahmen	75
C.	Schußwaffengebrauch durch niederländische Polizeibeamte	76
1.	Einleitung	76
2.	Das neue Polizeigesetz vom 9. Dezember 1993 (politiewet)	76
a.	Die Anwendung von Gewalt (art. 8,1 politiewet)	76
b.	Schußwaffengebrauch	77

D.	Schußwaffengebrauch durch deutsche Polizeibeamte	83
1.	Einleitung	83
2.	Das Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen vom 12. März 1980	84
a.	Anwendung unmittelbaren Zwangs	84
b.	Allgemeine Vorschriften für den Schußwaffengebrauch (§ 63)	86
c.	Schußwaffengebrauch gegen Personen (§ 64)	87
d.	Schußwaffengebrauch gegen Personen in einer Menschenmenge (§ 67)	89
c.	Notwehr	89
3.	Der finale Rettungsschuß	91
E.	Vergleich der Rechtssysteme	93
F.	Anwendbares Recht	94
<b>Teil 3 – Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein am Beispiel der NEBEDEAG-Pol</b>		97
<b>Einleitung</b>		97
<b>Kapitel I – Die Anfänge der Arbeitsgemeinschaft</b>		98
<b>Kapitel II – Die wichtigsten Etappen und Verwirklichungen der Arbeitsgemeinschaft</b>		101
A.	Meldevordruck	102
B.	Telex- und Funkverbindung	104
C.	Satzung	105
D.	Kontaktstelle – Verbindungsdienst	106
E.	Euregio-Seminare	108
F.	Euregio-Alarm	109
G.	Arbeitsgruppe – Informationsaustausch	112

H.	Gemeinsame kriminalpolizeiliche Beratungsstelle	115
I.	Gemeinsame Empfehlung von 1993	115
J.	Satzungsänderung von 1996	116
K.	Die ständige Arbeitsgruppe	118
<b>Kapitel III – Operationelle Zusammenarbeit – Fallbeispiele</b>		<b>120</b>
A.	Einleitung	120
B.	Nachteile	124
1.	Forderungen der NEBEDEAG-Pol	124
2.	Fallbeispiele – Nachteile	131
a)	1987 – Nachteile durch deutsche Beamte mit Festnahme in Raeren (B)	132
b)	1989 – Nachteile durch die belgische Gendarmerie mit Festnahme in Neuss (D)	134
c)	1990 – Nachteile durch belgische Beamte in die Niederlande mit anschließender Festnahme in Aachen (D)	137
3.	Kommentar	139
4.	Fallbeispiele – Geiselnahme	141
a)	1989 – Geiselnahme in Tilff (B)	142
b)	1990 – Mord an einem deutschen Polizeibeamten mit anschließender Geiselnahme	143
c)	Kommentar	144
C.	Grenzüberschreitende Observation	146
1.	Innerstaatliche Rechtsgrundlagen	146
2.	Die grenzüberschreitende Observation in der Euregio	148
a)	Einleitung	148
b)	Grenzüberschreitende Observation im Rahmen internationaler Rechtshilfeersuchen	149
3.	Polizeiliche Observationspraktiken	151
<b>Teil 4 – Empirische Untersuchung bei Polizeibeamten</b>		<b>157</b>
	<b>Einleitung</b>	<b>157</b>

---

<b>Kapitel I – Voruntersuchung</b>	161
A. Zielsetzung und Methodik	161
B. Die Gesprächspartner	161
C. Ergebnisüberblick	163
1. Formen der Zusammenarbeit	163
a. Informationsaustausch	163
b. Grenzüberschreitende Nacheile	165
c. Grenzüberschreitende Observation	166
d. Technische Probleme	168
e. Organisation	168
2. Andere wesentliche Merkmale	169
a. Positive und negative Aspekte	169
b. Die Frage der Legalität oder Illegalität	170
c. Souveränität	171
d. Rechtshilfeersuchen	171
e. Erscheinungsformen der Kriminalität	172
f. Persönliche Kontakte – Sprachliche Unterschiede	173
g. Zusammenarbeit zwischen belgischen Polizeidiensten	173
h. Streben nach Harmonisierung	174
3. Schlußfolgerungen	174
<b>Kapitel II – Umfrage</b>	175
A. Einleitung	175
1. Zielsetzung	175
2. Methodik	175
3. Die befragten Personen	176
4. Ergebnisdarstellung	177
B. Allgemeine Angaben	177
1. Grenzsituation	177
2. Bevorzugte Polizeidienste	178
3. Häufigkeit der Zusammenarbeit	179
C. Zusammenarbeit vorwiegend im Ermittlungsbereich	180
1. Praktiken der Zusammenarbeit	180



---

a.	Im Bereich der Ermittlungen	180
b.	Erhalt der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	182
c.	Ausländergesetzgebung	182
d.	Prävention	183
2.	Organisation und Infrastruktur	183
a.	Ein Netz von Verbindungsbeamten	184
b.	Zusammenarbeit in gemeinsamen Teams	185
c.	Meinungen	186
3.	Ergebnisse	188
D.	Informationsaustausch	189
1.	Grenzüberschreitende Übermittlung von Informationen	189
a.	Vorherige Genehmigungen	190
b.	Richtlinien	192
c.	Einfluß der ausländischen Datenschutzgesetzgebungen	192
d.	Umgang mit den erhaltenen Informationen	193
e.	Das Verbindungsbüro	195
2.	Observation und Nacheile	196
a.	Polizei Praxis	197
b.	Hindernisse	198
c.	Zwischenfälle	198
d.	Kenntnis der Gesetzgebung	199
e.	Genehmigungen	199
3.	Ergebnisse	199
E.	Verhältnis zwischen der nationalen und der internationalen Zusammenarbeit	200
1.	Nationale und internationale Zusammenarbeit	201
2.	Aufgabenverteilung im Bereich der internationalen Zusammenarbeit	203
a.	Ressort Antwerpen / Ressort Lüttich	203
b.	Wird eine Aufgabenverteilung gewünscht?	204
c.	Welcher Dienst ist besonders geeignet für die internationale Zusammenarbeit?	204
d.	Neustrukturierung des belgischen Polizeiapparats	206
3.	Ergebnisse	207
F.	Hindernisse in der euregionalen Zusammenarbeit	207

1.	Rechtliche Hindernisse	207
a.	Gesetzeslücken	208
b.	Besondere Ermittlungsmethoden	209
2.	Beziehungen zu anderen Behörden	210
3.	Technische Hindernisse	212
4.	Sprachliche Unterschiede	212
5.	Ergebnisse	213
G.	Zusammenfassung	214
1.	Einleitung	214
2.	Organisation	214
3.	Der gesetzgeberische Rahmen	215
4.	Informationsaustausch	215
5.	Das Verhältnis zwischen nationaler und internationaler Zusammenarbeit	216
6.	Hindernisse	217
<b>Teil 5 – Das Schengener Abkommen und seine Auswirkungen auf die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit</b>		<b>219</b>
A.	Das Schengener Abkommen	219
1.	Einleitung	219
a)	Das Schengener Abkommen vom 14. Juni 1985	219
b)	Das Schengener Durchführungsabkommen vom 19. Juni 1990	221
2.	Leitlinien der polizeilichen Zusammenarbeit	224
3.	Informationsaustausch	227
a)	Textanalyse (Artikel 39 und 46)	227
b)	Kommentar	228
4.	Grenzüberschreitende Observation	230
a)	Einleitung	230
b)	Textanalyse – Artikel 40 des Schengener Durchführungsübereinkommens	234
c)	Kommentar	236
5.	Grenzüberschreitende Nacheile	239
a)	Einleitung	239

---

b)	Textanalyse – Artikel 41 des Schengener Durchführungsübereinkommens	242
c)	Kommentar	246
B.	Neue völkerrechtliche Initiativen	257
1.	Einleitung	257
2.	Beneluxvereinbarungen	258
a)	Entscheidung der Minister der Beneluxländer vom 21. Dezember 1993 zur gemeinsamen Drogenbekämpfung	258
b)	Vereinbarung zwischen Polizeidiensten der Beneluxländer in bezug auf das Grenzgebiet „Maastricht-Lüttich-Luxemburg“	259
c)	Rahmenvertrag der Innen- und Justizminister der Beneluxländer vom 4. Juni 1996 zur Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Justiz und Einwanderung	260
d)	Kommentar	262
3.	Bilaterale Verträge	264
a)	Vereinbarung vom 17. April 1996 zwischen dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Innenminister sowie dem Justizminister der Niederlande über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden	264
b)	Vereinbarung vom 4. Juni 1996 zwischen den Innen- und Justizministern des Großherzogtums Luxemburg und den Innen- und Justizministern des Königreichs Belgien über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit im belgisch-luxemburgischen Grenzgebiet	268
c)	Entwurf einer Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland sowie dem Innenminister und dem Justizminister des Königreichs Belgien über die polizeiliche Zusammenarbeit im gemeinsamen Grenzgebiet	270
4.	Kommentar	274

<b>Teil 6 – Zusammenfassung und Erkenntnisse</b>	279
1. Die regionale polizeiliche Zusammenarbeit	279
2. Interpol, Schengen, Europol	286
3. Justitielle Zusammenarbeit	289
Ausblick	291
Literaturverzeichnis	295
Abkürzungsverzeichnis	303

---

## Einführung

### *1. Internationale und regionale Aspekte der polizeilichen Zusammenarbeit*

Kaum eine Woche vergeht, in der nicht die Medien Erfolge auf dem Weg zur europäischen Einheit verkünden. Das Zusammenrücken der europäischen Staaten, das auf wirtschaftlicher Ebene schon seit vielen Jahren eine Selbstverständlichkeit ist, findet, wenn auch in bescheidenem Rahmen, bei den Institutionen der Union ihren Niederschlag.

Erwähnt seien hier beispielhaft nur die Schaffung des militärischen Eurocorps mit dem Ziel, eine einheitliche Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zu festigen, oder die Ankündigung, daß im Jahre 2000 jeder europäische Bürger mit derselben Währung bezahlen wird.

Unzweifelhaft und oft beschrieben ist auch die Tatsache, daß sich international operierende Kriminelle die Abschaffung der Grenzen und die Vielseitigkeit der Kommunikationsmittel zunutze machen, um grenzüberschreitend Netzwerke mafiöser Strukturen aufzubauen.

Diese Problematik und insbesondere die Unfähigkeit der Staatengemeinschaft, diesem Phänomen wirkungsvoll entgegenzuwirken und Mittel und Wege einer effizienteren Kriminalitätsbekämpfung zu finden, sind seit Jahren beherrschendes Thema des internationalen kriminalwissenschaftlichen Schrifttums.

Über die Feststellung, daß die internationale polizeiliche Zusammenarbeit in Europa stiefmütterlich behandelt wird, kann auch nicht die Tatsache hinwegtäuschen, daß die Regierungen unzählige Arbeitsgruppen eingesetzt haben, um neue Formen der Zusammenarbeit zu suchen, zumal diese kaum kohärenten und eher undurchsichtigen Gremien keine wesentlichen Auswirkungen auf die polizeiliche Praxis hatten.

Die internationale kriminalpolizeiliche Organisation Interpol verfügt nicht über die personellen und materiellen Mittel, um die ermittelnden Polizeibeamten kurzfristig zu unterstützen.

Die ersten Gehversuche von Europol sind ebenfalls eher mühsam, so daß der Begriff „Eurocop“ wohl noch während langer Zeit eine dem Unterhaltungsfernsehen vorbehaltene Illusion bleiben wird.

Das Schengener Durchführungsabkommen hat nunmehr eine neue Grundlage für die polizeiliche Zusammenarbeit der Mitgliedsländer geschaffen, doch werden dessen Bestimmungen als zu einschränkend gewertet, um den von den Praktikern gestellten Ansprüchen gerecht zu werden.

Kurzum, bis auf wenige Ausnahmen sieht der Polizeibeamte sein Wirken auf das eigene Inland beschränkt.

Sollte ein Polizeibeamter eines europäischen Mitgliedslandes trotzdem auf dem Gebiet eines anderen Staates ohne dessen ausdrückliches Einverständnis tätig werden, würde dies, nach einem allgemeinen Prinzip des Völkerrechts, als Verletzung der Souveränität dieses Staates aufgefaßt werden und Auslöser diplomatischer Unstimmigkeiten sein.

Es ist ein überkommenes Souveränitätsdenken verschiedener Mitgliedsstaaten, das auch 50 Jahre nach Kriegsende keine Einmischung in innere Angelegenheiten duldet und ausländischen Polizeibeamten Handlungen hoheitlicher Gewalt auf dem eigenen Territorium untersagt.

Benötigt der Polizeibeamte im Rahmen seiner Ermittlungen Informationen aus dem Ausland, ist er gezwungen, zur Beweisaufnahme auf den schwerfälligen und zeitraubenden Weg der Rechtshilfe zurückzugreifen.

Neben dieser weiterhin konservativen Form der justitiellen Zusammenarbeit hat sich auch eine sogenannte „polizeiliche Rechtshilfe“ entwickelt, die oft am äußersten Rande des starren gesetzlichen Rahmens Wege der Zusammenarbeit gesucht hat und die insbesondere in Grenzregionen zum wichtigsten Eckpfeiler der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit geworden ist.

## **2. *Gegenstand und Ziel der Arbeit***

Weitab von den internationalen Schaltstellen polizeilicher Zusammenarbeit wird sich die vorliegende Arbeit schwerpunktmäßig mit diesen regionalen Aspekten der Polizeiarbeit befassen.

Als konkretes Beispiel soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Polizeidiensten im sogenannten Dreiländereck, an der gemeinsamen Grenze von Belgien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland herangezogen werden. Diese Grenzregion zwischen den Städ-

ten Lüttich, Maastricht und Aachen mit dem Namen „Euregio Maas-Rhein“<sup>1</sup> bildet somit die Grundlage nachfolgender Untersuchung.

Die Notwendigkeit einer effizienten Zusammenarbeit in dieser Euregio war schon immer offensichtlich, stellten doch die gemeinsamen Grenzen seit vielen Jahren kein unüberwindbares Hindernis für Straftäter mehr dar, zumal die mehrmals in diesem Jahrhundert veränderten Grenzen rein willkürlicher Natur waren und keinerlei grenzspezifischen Kriterien entsprachen.

Die Kriminalität in einer Grenzgegend kennt ihre eigenen Regeln. Sie ist im wesentlichen durch leichte und mittelschwere Straftaten gekennzeichnet, wobei Vermögensdelikte (Einbruchsdiebstähle und PKW-Diebstähle) die häufigste Erscheinungsform der Kriminalität darstellen.

Des weiteren zeichnet sich deren Täterkreis oftmals durch eine besondere „euregionale“ Mobilität aus, da die nur noch für die Polizeibeamten bestehenden Grenzen bei der Vorbereitung der geplanten Straftaten be-  
wußt eingeplant werden.

Ein kurzer Blick auf die Kriminalstatistik im belgischen Grenzgebiet zeigt den im Gegensatz zum Inland bedeutend hohen Ausländeranteil an den begangenen Straftaten, wobei die Tendenz in den letzten Jahren steigend war.

Wurden zum Beispiel im Jahre 1988 „lediglich“ 29,5% der Straftaten im belgischen Grenzgebiet Eupen von Nichtbelgiern begangen, so liegt diese Zahl seit 1992 bei rund 50%<sup>2</sup>.

Interessant ist sicherlich die Feststellung, daß nicht nur 80% der belgischen, sondern auch der ausländischen Tatverdächtigen in der Euregio Maas-Rhein wohnhaft sind<sup>3</sup>.

- 
- 1 Der Begriff „Euregio Maas-Rhein“ wird im Rahmen der Dissertation ausschließlich benutzt, um das Gebiet zu bezeichnen, auf das sich die Untersuchung bezieht. Die Institution „Euregio Maas-Rhein“ ist eine Interessengemeinschaft, deren oberstes Gremium aus der Konferenz der Gouverneure der belgischen Provinzen Lüttich und Limburg, der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, dem Kommissar der Königin und dem Regierungspräsidenten von Köln besteht. Am 25. Januar 1995 wurde ein Euregiorat eingesetzt, dem 118 Mitglieder angehören, die durch die politischen Einrichtungen der drei Länder, aber auch durch die Wirtschaftspartner und Universitäten der Euregio entsandt wurden.
  - 2 Statistik des Gendarmeriedistrikts Eupen (B) der Jahre 1988 bis 1997, n.v.
  - 3 Bei Nichtbelgiern handelt es sich dann auch zu 90 % um deutsche und niederländische Staatsbürger.

Zahlreiche Beispiele aus der polizeilichen Praxis zeigen auch, daß die nahen Grenzen wissentlich von Kriminellen genutzt werden, um sich nach der Begehung von Straftaten dem Zugriff durch die Polizei zu entziehen. Nicht selten kam und kommt es vor, daß ein in Aachen gestohlener PKW zu einem Raubüberfall im belgischen Grenzland benutzt wird, bevor die Straftäter dann in die Niederlande flüchten, um das Diebesgut an den Mann zu bringen.

Bei der Bekämpfung dieser Straftaten sind schnelle und effiziente Kommunikationsmittel erforderlich. Der Weg über die amtlichen Polizeizentralen mit den bekannten, zeitraubenden und aufwendigen Verfahrenswegen wird hier kaum als wirksame Hilfe angesehen.

In der Vergangenheit wurden wenige und dann auch nur bescheidene gesetzliche Instrumente geschaffen, die dieser spezifischen Situation in der Grenzregion Rechnung trugen. Unter dem Zwang des Faktischen haben die Polizeidienste die bestehenden Gesetzesgrundlagen in ihrer Auslegung stark strapaziert. Auch wurden eigene und neue Wege der Zusammenarbeit auf dem „Terrain“ gesucht, die oftmals durch rechtliche Grauzonen führten.

Diese ständige Gratwanderung zwischen dem rechtlich Erlaubten und dem faktisch Erforderlichen ist eine der Leitlinien meiner Arbeit. Besonderen Nachdruck möchte ich auch auf die menschliche Dimension der polizeilichen Zusammenarbeit legen, die mich bei der Bearbeitung oftmals beeindruckt hat.

Ziel der Arbeit ist es, die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus verschiedenen Blickwinkeln zu untersuchen und deren Eigenheiten festzustellen.

Die gewählte Methodik ist bewußt sehr praxisbezogen. Ein Großteil der im Rahmen der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse stammt dann auch aus der Analyse der umfangreichen Arbeitsunterlagen, die mir durch die verschiedenen Polizeidienste zur Einsicht überlassen wurden.

Von großer Hilfe waren ebenfalls die zahlreichen Gespräche, die ich mit Zeitzeugen und Polizeibeamten der Grenzregion führen konnte.

### *3. Aufbau der Arbeit*

Der erste Teil befaßt sich mit den allgemeinen rechtlichen Grundlagen der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit.



Zu Beginn werden in der Form von allgemeinen Betrachtungen die Organisationen Interpol und Europol als wichtigste Strukturen der multilateralen Zusammenarbeit vorgestellt. Im Anschluß daran werden die internationalen Rechtshilfeersuchen zwischen Staatsanwaltschaften erwähnt, die ebenfalls indirekte Auswirkungen auf die polizeiliche Zusammenarbeit haben. Zum besseren Verständnis wird unmittelbar nach der Textanalyse die staatsanwaltschaftliche Praxis geschildert. Die Änderungen im Bereich der Rechtshilfe in Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens werden ebenfalls erläutert.

Besondere Aufmerksamkeit gilt dem Beneluxabkommen über die Auslieferung und die Rechtshilfe in strafrechtlichen Angelegenheiten vom 26. Juli 1962, welches als erster internationaler Vertrag spezifische Möglichkeiten der polizeilichen Zusammenarbeit vorgesehen hat.

Schließlich werden mehrere bilaterale Regierungsabkommen, die sich unmittelbar auf die regionale Zusammenarbeit beziehen, analysiert und kommentiert. Bei dieser ersten Analyse handelt es sich ausschließlich um Abkommen, die schon vor der Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens in Kraft waren. Der Schwerpunkt wird auf das deutsch-belgische Regierungsabkommen aus dem Jahre 1957 gelegt. Durch die Einsetzung eines gemeinsamen Verbindungsdienstes hat dieses Abkommen ein Diskussionsforum der besonderen Art geschaffen.

Der zweite Teil beinhaltet eine rechtsvergleichende Analyse der nationalen Gesetzgebungen der Länder der Euregio in bezug auf den Einsatz von Zwangsmitteln durch Polizeibeamte. Unterschiede sollen verdeutlicht und Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgezeigt werden.

Im dritten Teil wird die Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit im Dreiländereck am Beispiel der „Niederländisch-belgisch-deutschen Arbeitsgemeinschaft im Rhein-Maas-Gebiet“ (NEBEDEAG-Pol) wiedergegeben. In einer ersten Phase werden die Verwirklichungen der Arbeitsgemeinschaft aufgelistet und erläutert. Dieser Einblick in die praktische Zusammenarbeit wird durch mehrere Fallbeispiele, die den Polizeialltag und die mit grenzüberschreitenden Polizeiaktionen verbundenen Problemsituationen verdeutlichen sollen, ergänzt. Besonderes Interesse gilt der grenzüberschreitenden Observation und Nacheile.

Der vierte Teil beinhaltet die Resultate einer empirischen Untersuchung. Die Befragung von Polizeibeamten aus den drei belgischen Polizeidiensten zu den Formen und Problemen der grenzüberschreitenden po-

lizeilichen Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein soll die Kooperation aus der Sicht der Beamten schildern. Die Ergebnisse der 1993 abgeschlossenen Untersuchung sollen im Rahmen der Arbeit auch deshalb nicht unerwähnt bleiben, weil sie mein besonderes Interesse für die Polizeiarbeit geweckt haben und mich bei der Wahl des Dissertationsthemas wesentlich beeinflusst haben.

Das Schengener Durchführungsübereinkommen sollte zu einer wesentlichen Verbesserung der Zusammenarbeit beitragen. Im fünften Teil werden die Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens, die sich auf die Polizeiarbeit beziehen, ausführlich behandelt. Neben einer Textanalyse gilt es, zu prüfen, inwiefern das Schengener Abkommen die Erwartungen der Praxis erfüllt, beziehungsweise Antworten auf die in den vorhergehenden Teilen der Arbeit aufgeworfenen Fragen liefert. Schwerpunkte werden der Informationsaustausch, die grenzüberschreitende Observation und die Nachteile sein.

Der Abschnitt über das Schengener Durchführungsübereinkommen wird ergänzt durch die Analyse mehrerer bilateraler Abkommen, die als Folge des Schengener Durchführungsübereinkommens von den Ländern der Euregio unterzeichnet worden sind.

Eine Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse und ein kurzer Ausblick schließen die Arbeit ab.

---

## Teil 1 – Gesetzliche Grundlagen

### Kapitel I – Multilaterale Strukturen der Zusammenarbeit

#### A. Einleitung

Eine Zusammenarbeit der internationalen Staatengemeinschaft findet seit zahlreichen Jahren auf den verschiedensten Ebenen in multilateraler Form statt.<sup>1</sup>

Die Zahl der Institutionen, Gremien und Arbeitsgruppen, die sich mit der internationalen Kooperation auf dem Gebiet der inneren Sicherheit befassen, ist kaum noch zu überblicken. Doppelarbeit und widersprüchliche Diskussionsergebnisse sind demzufolge keine Seltenheit.<sup>2</sup>

Der Versuch, eine vollständige Auflistung aller Initiativen zu erstellen, wäre ein schier unmögliches Unterfangen und würde im Umfang sicherlich den Rahmen der Dissertation sprengen.

Eine systematische Wiedergabe ist aber auch schon deshalb kaum von Interesse, da die Resolutionen, Stellungnahmen und Berichte der internationalen Versammlungen kaum spürbare Auswirkungen auf die alltägliche polizeiliche Praxis in den Grenzgebieten hatten. Der Verweis auf die entsprechende Literatur sei dann auch gestattet.<sup>3</sup>

Zwei Initiativen dürfen jedoch nicht unerwähnt bleiben: Interpol und Europol.

Der internationalen kriminalpolizeilichen Organisation Interpol, als älteste Form der länderübergreifenden Zusammenarbeit, ist ein besonderer Stellenwert beizumessen. Interpol umfaßt Polizeidienste aus 177 Ländern und stellt damit die umfangreichste Initiative dar.<sup>4</sup>

- 
- 1 BRAMMERTZ, S., „La collaboration policière en Europe et dans l'Euregio Meuse-Rhin“, *Déviance et Société* 1992, Nr. 2, S. 219.
  - 2 RUPPRECHT, R., „Brauchen wir Europol?“, *Die Polizei*, 12/91, S. 294.
  - 3 Vgl. VAN OTRIVE, L., ENHUS, E., „Internationale Politiesamenwerking – Europol“, *Centrum voor Politiestudies VZW*, 1994, Brüssel, 15–41.

Europol hat in den letzten Monaten nicht nur in Polizeikreisen, sondern auch in den Medien viel Beachtung gefunden.

Die neue Europol-Konvention gibt dieser intergouvernementellen Initiative eine gefestigte rechtliche Grundlage und weitergehende Zuständigkeiten.<sup>5</sup>

Beide Organisationen kooperieren grundsätzlich mit zentralen Stellen in den Mitgliedsstaaten. Schwerpunktmäßig arbeiten sowohl Interpol als auch Europol in den Bereichen der schweren und organisierten Kriminalität auf internationaler Ebene.

Der nachfolgende allgemeine Überblick über Struktur und Befugnisse dieser Organisationen hat zum Ziel, die Tätigkeit von Interpol und Europol im Verhältnis zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit abzugrenzen.

## B. Interpol

### 1. *Entwicklung*

Wenn auch erste Initiativen zur Schaffung einer länderübergreifenden Struktur der polizeilichen Zusammenarbeit schon auf das Ende des letzten Jahrhunderts zurückzuführen sind, so ist eigentlicher Vorläufer von Interpol die im Jahre 1924 in Wien eingesetzte „Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission, IKK“ (Commission Internationale de Police Criminelle).<sup>6</sup> 138 Delegierte aus 20 Ländern nahmen an dieser Gründungsversammlung teil.

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges, im Jahre 1946, verlegte die Generalversammlung des Jahres 1946 den Sitz der Organisation nach Paris und gab der Vereinigung ein neues Statut.

Schließlich wurden bei der 1956 stattfindenden 25. Generalversammlung in Wien neue Statuten verabschiedet, die bis auf eine Reihe von An-

---

4 Eine ausführliche Analyse der Interpolzusammenarbeit befindet sich in: DE HERT, P., VANDERBORGHT, J., „Informatieve samenwerking over de grenzen heen“, Politia, Brüssel, 1996, S. 219–354.

5 Vgl. VAN OTRIVE, L., ENHUS, E., „Internationale politiesamenwerking – Europol“, Centrum voor Politiestudies, Brüssel 1994.

6 VAN DER WEL, J., „Europese politiesamenwerking, Internationale Gremia“, Brüssel 1993, S. 12.

passungen und Änderungen auch heute noch Grundlage der Zusammenarbeit im Interpol-Verbund sind.

Durch Artikel 2 der Satzung wurde die Bezeichnung „Commission Internationale de Police Criminelle“ in „Organisation Internationale de Police Criminelle (Interpol)“ abgeändert.

Mitglieder von Interpol können in Anwendung von Artikel 4 der Satzung Polizeidienste werden, die hierzu von ihrem Ursprungsland bezeichnet wurden.<sup>7</sup>

1946 waren 20 Länder angeschlossen, 1991 waren es 154. Heute, nach der Öffnung zu den ehemaligen Ostblockländern, sind 177 Länder an Interpol beteiligt.

## 2. *Status, Zielsetzung und Struktur*

Nach einem ersten erfolglosen Versuch erhielt Interpol 1948 bei den Vereinten Nationen den Status einer „nichtgouvernementellen Einrichtung“ mit beratender Stimme. Dies ermöglichte es der Organisation zumindest, in verschiedenen UN-Arbeitsgruppen zu Themen wie Drogen oder Menschenhandel mitzuarbeiten.

1971 wurde Interpol das bedeutend prestigeträchtigere Statut einer IGO (Inter Governmental Organisation) zuerkannt. Versuche, die Organisation in einem völkerrechtlichen Vertrag zu verankern, scheiterten.<sup>8</sup>

Zielsetzung von Interpol ist nach dem Wortlaut von Artikel 2 der Satzung zum einen „die Sicherstellung und Weiterentwicklung der gegenseitigen Unterstützung der Kriminalpolizeibehörden der einzelnen Mitgliedsländer“ und zum anderen „die Schaffung und der Ausbau von Einrichtungen zur Verhütung und Bekämpfung von Straftaten“.<sup>9</sup>

---

7 HEIJERMANN, H., „Interpol werkt niet traag“, Algemeen Politieblad, 26. Juni 1993, S. 20.

8 SCHLANITZ, E., „L'échange international d'informations de police dans le cadre des systèmes d'information d'Interpol et de Schengen“, in PAULY, A.: „Les accords de Schengen: abolition des frontières intérieures ou menaces pour les libertés publiques?“, Institut Européen d'administration publique, Maastricht 1993, S. 45.

9 Ausdrücklich von der Zusammenarbeit im Rahmen von Interpol ausgeschlossen wurden Sachverhalte, die einen politischen, militärischen, religiösen oder rassebezogenen Charakter haben (Artikel 3 der Satzung). Vgl. VERDELMAN, F., „Histo-

Die Struktur von Interpol besteht aus vier Ebenen: der Generalversammlung, dem Exekutivausschuß, dem Generalsekretariat und den nationalen Büros.<sup>10</sup>

Die alltägliche Arbeit wird durch das Generalsekretariat mit Sitz in Lyon und den nationalen Büros wahrgenommen.

Der Informationsaustausch findet zum größten Teil unmittelbar zwischen nationalen Zentralstellen statt. In diesen Fällen der unmittelbaren Zusammenarbeit besteht eine Informationspflicht gegenüber dem Generalsekretariat.

1976 wurden 246.000 Berichte via Interpolnetzwerk versandt. 1997 lag diese Zahl bei fast zwei Millionen. Fast die Hälfte dieses Informationsflusses findet zwischen den europäischen Ländern statt.

Wichtigste Aufgabe von Interpol ist das Weiterleiten von Informationen und das Beantragen von Maßnahmen. Neben dem Austausch von Informationen werden auch Daten gespeichert. Die Dokumentation des Generalkommissariats umfaßt Computerbestände von Personen mit Fingerabdrücken und Foto (Criminal Information System C.I.S.). Auch ist das Generalsekretariat Absender zahlreicher Fahndungsmeldungen.<sup>11</sup>

### 3. *Interpol in Europa*

1982 wurde auf Initiative des deutschen Bundesinnenministers die Schaffung eines Europäischen Interpol-Regionalbüros innerhalb des Generalsekretariats angeregt.<sup>12</sup>

---

rish overzicht Interpol“, in: Interpol Recherche Informatie, herausgegeben durch das Nederlandse Centrale Recherche Informatie (niederländisches Interpol-Büro).

10 REYNIERS, F., JOOS, G., „De gerechtelijke politie“, in: Handboek Politiediensten, Brüssel, Teil I D, 64.

11 Resolution Fahndungsmeldungen, verabschiedet durch die Generalversammlung vom 13. Oktober 1986, RICP 1986, S. 285.

12 BRAUN, A., „Le comité technique sur la coopération en Europe“, RICP, 1987, März-April, S. 24. WINGENTER, R., „Das Fernverkehrsnetz der Kriminalpolizei“, Kriminalistik 8-9/87, S. 416-423. MAASS, H., „Keimzelle einer Euro-Kripo“, Kriminalistik, 8-9/87, S. 431-436. SCHREIBER, W., „Polizeiliche Zusammenarbeit in einem Europa ohne Grenzen“, Kriminalistik 6/91, S. 369-376. BOGE, H., „Die internationale Verbrechensbekämpfung aus der Sicht des Bundeskriminalamtes“, in: G56, Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, 3/1982, S. 239.

In einer Reaktion der Generalversammlung aus dem Jahre 1985 wurde die Einrichtung eines Europäischen Sekretariats und eines „Technischen Komitees für die Zusammenarbeit in Europa“ angekündigt.<sup>13</sup> In diesen Resolutionen werden die Aufgaben des Sekretariats umschrieben und festgehalten, daß die neue Einrichtung aus je zwei Polizeibeamten je europäischem Land und einem Assistenten bestehen solle.<sup>14</sup>

Die spezifischen Tätigkeitsbereiche des europäischen Sekretariats, die in mehreren Resolutionen festgeschrieben sind, umfassen insbesondere folgende Aufgaben:<sup>15</sup>

- Unterstützung des europäischen Interpol-Komitees und der Europäischen Regionalkonferenz. Insbesondere organisiert das Sekretariat die Versammlungen, überprüft die Einhaltung der Richtlinien und verteilt die Entscheidungen beider vorgenannter Gremien;
- Bindeglied zu sein zwischen dem Generalsekretariat und der Europäischen Konferenz einerseits und der Region Europa und den anderen Interpol-Regionen andererseits;
- Organisation von Arbeitstagen mit europäischen Polizeibeamten zu aktuellen Schwerpunktthemen;
- Schwachstellen in der europäischen Zusammenarbeit auszumachen und Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten.<sup>16</sup>

Aus der Aufgabenumschreibung wird ersichtlich, daß das Europäische Sekretariat sowohl als Studienbüro als auch als Verbindungsbüro fungiert. Mehrere Studien in den Bereichen Autodiebstahl, Drogen und Sicherheit bei Sportgroßveranstaltungen wurden durchgeführt.<sup>17</sup>

Die Generalversammlung von Interpol entschied 1988, das Europäische Sekretariat ebenfalls mit einem Verbindungsbüro auszustatten. Dieses Verbindungsbüro, bestehend aus 20 Verbindungsbeamten, sollte Beistand

---

13 Resolution Europäisches Sekretariat, verabschiedet durch die Generalversammlung vom 1. bis 8. Oktober 1985, RICP, 1986, S. 282–283.

14 Die Europäische Regionalkonferenz wurde zu einer Europäischen Generalversammlung, und das Europäische Sekretariat nahm die Aufgabe des Exekutivausschusses wahr.

15 Resolution AGN/54/RES/3 und AGN/57/RES/10, in: „Rapport d'activité 1992“, RICP, Nov.–Dez., S. 9.

16 MAASS, H., „Le secrétariat régional européen“, RICP, 1987, März-April, 26. HEIJERMAN, H., „Interpol werkt niet traag“, Algemeen Politieblad, 24. Juni 1993, S. 20.

17 „Rapport d'activité 1992“, RICP, 1993, Nov.-Dez., S. 9.

bei komplexen Ermittlungen, die sich auf mehrere europäische Länder erstrecken, leisten.<sup>18</sup>

### 3. *Interpol Belgien*

In einem Königlichen Erlaß aus dem Jahre 1936 über die Umstrukturierung der Gerichtspolizei ist erstmals von einem „Nationalen Zentralbüro Belgien“ (NZB) die Rede.<sup>19</sup>

Der Generalkommissar der Gerichtspolizei wurde in diesem Erlaß mit der Leitung des „Bureau central de documentation nationale et internationale de police criminelle“ beauftragt.

Diese Zuständigkeit des Generalkommissars der Gerichtspolizei wurde in dem Königlichen Erlaß aus dem Jahre 1991 wortgetreu übernommen. Hinzugefügt wurde jedoch, daß er diese Aufgabe für alle belgischen Polizeidienste wahrnimmt.<sup>20</sup> Auch wurde erstmals dem Generalkommissar ausdrücklich die Leitung des belgischen Interpol-Büros zugesprochen.

1994 wurden wesentliche Änderungen entschieden. Im Sinne einer Verbesserung und Vereinheitlichung der Polizeiarbeit wurde ein Allgemeiner Polizeilicher Unterstützungsdienst („Service Général d'appui policier – SGAP“) geschaffen, der aus Beamten der Gerichtspolizei, der Gendarmerie und der Gemeindepolizei zusammengesetzt wurde und in verschiedene Abteilungen unterteilt ist.

Demzufolge wurde die Verwaltung der nationalen und internationalen Dokumentation der SGAP-Abteilung „Operationelle Unterstützung“ übertragen und das belgische Interpol-Büro zog in die Abteilung „Internationale polizeiliche Zusammenarbeit“ um.

### 4. *Interpol und die Praxis*

Interpol ist eine nahezu weltweite Polizeiorganisation und verfügt in dieser Hinsicht über eine Monopolstellung.

---

18 Resolution Europäisches Verbindungsbüro, verabschiedet durch die Generalversammlung vom 17. bis 23. November 1988 in Bangkok, RICP, 1988, Nov.-Dez., S. 30–31.

19 Königlicher Erlaß vom 20. Oktober 1936, B.S.vom 7. November 1936.

20 Königlicher Erlaß vom 2. September 1991, B.S.vom 21. September 1991.



Der rechtliche Rahmen, in dem Interpol tätig wird, bleibt jedoch weiterhin unbefriedigend. Das Souveränitätsdenken der Mitgliedsstaaten hat eine völkerrechtliche Grundlage bisher unmöglich gemacht, so daß jede zentrale Interpol-Stelle im Rahmen ihrer nationalen Gesetzgebung auftritt.<sup>21</sup>

Ein komplexes Problem stellt weiterhin die Personalpolitik von Interpol dar. Die Organisation hängt zum größten Teil von den Beamten ab, die von den nationalen Diensten entsandt werden. Die Tatsache, daß für den nationalen Beamten innerhalb der Interpol-Struktur keine Aufstiegsmöglichkeiten bestehen, wirkt sich negativ auf die Motivation der Beamten aus.<sup>22</sup>

Problematisch ist auch der Umstand, daß das Generalkommissariat kaum Möglichkeiten hat, die nationalen Zentralstellen zu einer regelmäßigen Informationsübermittlung zu verpflichten.

Neben diesen eher strukturellen Problemen wird häufig die Arbeitsweise selbst von Interpol kritisiert und in Frage gestellt. Im Wesentlichen wird die langsame und bürokratische Arbeitsweise der Interpol-Büros bemängelt. Die Folge ist, daß bei dringenden Ersuchen im Bereich der operationellen Zusammenarbeit Interpol oftmals nur von sehr eingeschränktem Nutzen ist.<sup>23</sup>

Grundsätzlich sieht die Interpol-Regelung vor, daß alle internationalen Anfragen über die zentralen nationalen Stellen laufen müssen. Nur in Ausnahmesituationen ist es den Grenzbehörden gestattet, direkten Kontakt zu den ausländischen Nachbarbehörden aufzunehmen. In diesen Fällen ist jedoch das nationale Büro schnellstmöglichst zu informieren und die Mitteilung durch die zentrale Stelle zu bestätigen.

---

21 DE HERT, P., VANDERBORGHT, J., „Informatieve samenwerking ofer de grenzen heen“, Politea, Brüssel, 1996, S. 353.

22 RIEGEL, R., „Probleme des Datenschutzes bei internationaler Rechtshilfe und informationeller Zusammenarbeit der Polizeibehörden“, BayVBl. 1985/2, S. 139.

23 Vgl. VANDERBORGHT, J., „Internationale politie Samenwerking getoetst aan de praktijk“, Brüssel 1997, S. 231–243.

## C. Europol

### 1. *Entwicklung*

Lange vor Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages war von Europol die Rede. Insbesondere von deutscher Seite wurde seit Beginn der siebziger Jahre eine europäische Polizeieinrichtung gefordert.<sup>24</sup>

Entsprechende Diskussionen fanden jedoch nicht, wie dies zu erwarten gewesen wäre, innerhalb der Gemeinschaftsstrukturen, sondern im Rahmen des vom Europarat ab 1975 eingesetzten TREVI-Verbundes statt.<sup>25</sup> Konkrete Formen nahm der Europol-Gedanke an, als 1987 in der TREVI-Gruppe III die deutsche Vertretung ein Dokument vorlegte, in dem die Schaffung von nationalen „Drugs Intelligence Units“ vorgeschlagen wurde.<sup>26</sup> 1989 wurde der Vorschlag durch die zuständigen Minister gutgeheißen und die Einrichtung von nationalen Stellen und einer europäischen Einheit beschlossen.

Kurze Zeit später wurden auch die Franzosen aktiv und regten, insbesondere zur Bekämpfung des Drogenschmuggels, die Schaffung einer europäischen Polizeieinheit an. Die Folge war eine gemeinsame französisch-deutsche Initiative, in der die Schaffung einer supranationalen Polizei „Europol“ vorgeschlagen wurde.<sup>27</sup>

24 DE HERT, P., VANDERBORGHT, J., op. cit., S. 431.

25 VAN DER WEL, J.E., BRUGGEMAN, W., „Europese politieële samenwerking – Internationale gremia“, Brüssel 1993, S. 43–57.

26 Die verschiedenen Arbeitsgruppen waren:

- TREVI I: Terrorismus (ab 1976),
- TREVI II: Polizeiausbildung, Technologie (ab 1976),
- TREVI III: Organisierte Kriminalität (öffentliche Ordnung und Sicherheit) (ab 1985)
- TREVI IV: Sicherheit von Nuklearanlagen, Katastrophenvorbeugung,
- TREVI 92: Prüfung der Auswirkungen des Grenzwegfalls auf die Polizeiarbeit,
- Ad-hoc-Gruppe Europol: Ausarbeitung der Zielsetzung, Organisationsstruktur von Europol.

Vgl. VAN OUIRIVE, L., ENHUS, E., „Internationale politieën samenwerking – Europol“, Centrum voor Politiestudies, Brüssel, 1994, S. 25 – siehe auch WENZEL, J., „Innere Sicherheit in Europa“, Die Polizei 1/93, S. 6.

27 VAN OUIRIVE, L., „De intergouvernementele en communautaire behandeling van drughandel en georganiseerde misdaad in de Europese Gemeenschap“, Panopticon, 1992, 13, S. 581–593.

Wie so oft fanden sich auch hier auf dem holprigen Weg zur europäischen Einheit entschiedene Gegner. Insbesondere die Briten sträubten sich gegen eine derartige Institution und waren lediglich bereit, eine intergouvernementelle Initiative zu unterstützen.<sup>28</sup>

Schließlich wurde ein Kompromiß gefunden, der die Schaffung einer „European Drugs Intelligence Unit“ vorsah. Als Aufgabe wurde die Koordination des Informationsaustauschs in den Bereichen Drogen, organisierte Kriminalität und Geldwäschepraktiken bestimmt.

Bei der Tagung des Europarates am 19. Dezember 1991 wurde die Einrichtung der „European Drugs Intelligence Unit“ bestätigt, und innerhalb der TREVI III-Gruppe wurde eine Projektgruppe von fünfzehn hohen Polizeibeamten aus neun Ländern zusammengesetzt, um einen Text auszuarbeiten.<sup>29</sup>

Schließlich wurde am 2. Juni 1993 in Kopenhagen das ministerielle Übereinkommen der Trevi Justiz- und Innenminister über die Schaffung einer „Europol Drugs Unit“ unterzeichnet.

## 2. *Europol Drugs Unit*

Die Europäische Drogeneinheit hat im Januar 1994 ihre Arbeit aufgenommen.<sup>30</sup>

Im „Ministerial Agreement“ wurde die „Europol Drugs Unit“ damit beauftragt, immer dann einen schnellen Informationsaustausch zu gewährleisten, wenn ein Verfahren in den Bereichen Drogenhandel und Geldwäsche zwei oder mehrere Länder betrifft.<sup>31</sup> Darüber hinaus wurde der europäischen Drogeneinheit auferlegt, die erhaltenen Informationen zu analysieren sowie Straftatenanalysen und Kriminalitätsbildanalysen zu erstellen.

---

28 DE HERT, P., VANDERBORCHT, J., „Informatieve samenwerking over de grenzen heen“, Brüssel 1996, S. 432.

29 „Ministerial Agreement on the establishment of the Europol Drugs Unit“ vom 2. Juni 1993, veröffentlicht in VAN OUYTRIVE, L., ENHUS, E., „Internationale politie-samenwerking Europol“, Centrum voor Politiestudies, Brüssel 1994, S. 138–142.

30 RUPPRECHT, R., „Schengen-Luxemburg-Maastricht“, DNP 1/93, S. 7.; WALTER, B., „Europäische Einigung und innere Sicherheit“, DNP 8/94, S. 401.

31 DE GRAAF, TH.C., „Grens verleggen, grens bewakken“, Delikt en Delinkwent, 1994, S. 465.

Durch Beschlüsse der EU-Mitgliedsländer vom 20. März 1995 und vom 16. Dezember 1996 wurde die Zuständigkeit der Europol Drugs Unit auf eine Reihe von weiteren Straftatbeständen ausgedehnt, insbesondere auf den Handel mit Nuklearwaffen, Menschenhandel, internationalen Autodiebstahl und die mit diesen Straftaten verbundenen Geldwäschepraktiken.<sup>32</sup>

Die Europäische Drogeneinheit besteht aus 119 Personen, die sich aus Verbindungsbeamten, Analysten, EDV-Personal und Verwaltungspersonal zusammensetzen.

Kernstück des EDU-Verbundes sind die Europol Liaison Officers (ELO's), die aus den verschiedenen EU-Ländern stammen und am Sitz der Organisation in Den Haag nationale Teams bilden.

Die Verbindungsoffiziere haben direkten Zugang zu den Datenbanken ihrer Ursprungsländer. Sie stehen weiterhin unter der Verantwortung der nationalen Behörden und verfügen über keinerlei Exekutivbefugnisse.

### 3. *Maastricht – Europol*

Am 26. Juli 1995 wurde in Brüssel das Europol-Übereinkommen unterzeichnet.<sup>33</sup>

Die Ratifizierungsverfahren in den verschiedenen EU-Ländern sind noch nicht abgeschlossen, so daß das Abkommen bei Abschluß vorliegender Arbeit noch nicht in Kraft ist.

Artikel 2 des Übereinkommens hält als Ziel von Europol fest: „...die Verhütung und die Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität, sofern tatsächliche Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur vorliegen und von den genannten Kriminalitätsformen zwei oder mehr Mitgliedsstaaten in einer Weise betroffen sind, die aufgrund des Umfangs, der Bedeutung und der Folgen der strafbaren Handlungen ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedsstaaten erfordert.“

---

32 DE HERT, P., VAN DER BORGHT, J., op. cit., S. 433.

33 Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens aufgrund von Artikel K3 des Vertrages der Europäischen Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol-Übereinkommen, Mitteilungsblatt der Europäischen Gemeinschaft, C316, 38. Jahrgang, 27. November 1995).

Die Verwirklichung dieser Ziele soll schrittweise erreicht werden, indem die Tätigkeit von Europol zunächst auf die Verhütung und Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, des illegalen Handels mit nuklearen und radioaktiven Substanzen, der Schleuserkriminalität, des Menschenhandels und der Kraftfahrzeugkriminalität beschränkt bleibt.

Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens soll sich Europol ebenfalls mit terroristischen Handlungen gegen Leben, körperliche Unversehrtheit und persönliche Freiheit sowie Straftaten gegen Sachen befassen.<sup>34</sup>

Zur Zuständigkeit von Europol gehören auch die mit vorgenannten Kriminalitätsformen in Zusammenhang stehenden Straftaten und Geldwäschepraktiken.

Die Aufgabenbereiche von Europol sind umfangreich. In erster Linie handelt es sich um die Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedsstaaten und das Sammeln, Zusammenstellen und Analysieren der gewonnenen Erkenntnisse.<sup>35</sup>

Hierbei wird auch die Unterstützung der nationalen Stellen bei Ermittlungen in den Mitgliedsstaaten durch die Übermittlung aller sachdienlicher Informationen besonders hervorgehoben.

---

34 Artikel 2 (2) Abs. 3 hält ebenfalls die Möglichkeit für die EU-Mitgliedsländer fest, Europol mit weiteren Kriminalitätsformen zu befassen, die im Anhang zum Übereinkommen aufgelistet sind. Es handelt sich insbesondere um:

- Straftaten gegen Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit: vorsätzliche Tötung, schwere Körperverletzung, illegaler Handel mit Organen und menschlichem Gewebe, Entführung, Freiheitsberaubung und Geiselnahme, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit;
- Straftaten gegen fremdes Vermögen und staatliches Eigentum sowie Betrug: organisierter Diebstahl, illegaler Handel mit Kulturgütern, einschließlich Antiquitäten und Kunstgegenständen, Betrugsdelikte, Erpressung und Schutzgelderpressung, Nachahmung und Produktpiraterie, Fälschung von amtlichen Dokumenten und Handel damit, Geldfälschung, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität, Korruption;
- Illegaler Handel und Straftaten gegen die Umwelt: illegaler Handel mit Waffen, Munition und Sprengstoffen, illegaler Handel mit bedrohten Tierarten, illegaler Handel mit bedrohten Pflanzen- und Baumarten, Umweltkriminalität, illegaler Handel mit Hormonen und Wachstumsförderern.

35 Artikel 3 (1).

Darüber hinaus sollen Spezialkenntnisse vertieft, strategische Erkenntnisse übermittelt und Gesamtberichte über den Stand der Arbeit ausgearbeitet werden.<sup>36</sup>

Besonders ausführlich geht das Abkommen auf die nationalen Stellen ein, die als einzige Verbindungsstelle zwischen Europol und den zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten dienen.<sup>37</sup>

Des weiteren beinhaltet das Übereinkommen Bestimmungen über das Entsenden von Verbindungsbeamten<sup>38</sup>, die Errichtung eines Informationssystems<sup>39</sup>, das Schaffen von Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken<sup>40</sup> und gemeinsame Bestimmungen zur Informationsverarbeitung<sup>41</sup>. Titel V der Übereinkunft befaßt sich schließlich mit dem Rechtsstatus, der Organisation und den Finanzbestimmungen.<sup>42</sup>

---

36 Schließlich kann Europol die Mitgliedsstaaten durch Beratung und Forschung in zahlreichen Gebieten unterstützen (Fortbildung der Bediensteten der zuständigen Behörden, Organisation und materielle Ausstattung dieser Behörden, Methoden zur Verhütung von Straftaten, kriminaltechnische und kriminalwissenschaftliche Methoden sowie Ermittlungsmethoden).

37 Artikel 4 (4) hält die Aufgaben der nationalen Stellen fest, die insbesondere dazu angehalten werden, aus eigener Initiative Informationen und Erkenntnisse an Europol weiterzuleiten, Anfragen von Europol zu beantworten, die verschiedenen Angaben auf dem neuesten Stand zu halten und die Dienste von Europol in den Bereichen Beratung, Information und Analyse in Anspruch zu nehmen. Eine nationale Stelle ist jedoch nicht verpflichtet, Informationen zu übermitteln, wenn die Übermittlung wesentliche nationale Sicherheitsinteressen schädigen würde, den Erfolg laufender Ermittlungen oder die Sicherheit einer Person gefährden würde oder Angaben betrifft, die von den Nachrichtendiensten stammen und die innere Sicherheit betreffen.

38 Artikel 5: Durch die Unterzeichnung des Abkommens verpflichtet sich jede nationale Stelle dazu, mindestens einen Verbindungsbeamten zu Europol zu entsenden. Die Verbindungsbeamten unterliegen grundsätzlich dem nationalen Recht des entsendenden Mitgliedsstaates. Sie werden von ihren nationalen Stellen beauftragt, deren Interessen innerhalb Europol, im Einklang mit dem nationalen Recht, zu vertreten. Wesentliche Aufgabe des Verbindungsbeamten ist es, den Informationsaustausch zwischen ihren nationalen Stellen und Europol zu unterstützen.

39 Artikel 7 bis 9.

40 Artikel 10 bis 12.

41 Artikel 13 bis 25.

42 Artikel 26 bis 47.

#### 4. *Europol und die Praxis*

Europol ist das Produkt einer intergouvernementellen Beschlußfassung. Es handelt sich um einen Kompromiß zwischen einerseits dem Wunsch, innerhalb der EU-Strukturen effizienter zu arbeiten, und andererseits der Forderung der Mitgliedsstaaten, souverän zu bleiben.<sup>43</sup>

Die Tatsache, daß die Ausarbeitung der Übereinkunft, wie dies schon bei den Schengener Verhandlungen der Fall war, hinter verschlossenen Türen stattfand und die nationalen Parlamente und das Gemeinschaftsparlament über keinerlei Mitspracherecht verfügten, war oftmals Anlaß von Kritik. In der Tat hätten viele lieber gesehen, daß Europol voll und ganz in die Gemeinschaftsstrukturen integriert worden wäre, mit einer Kontrollfunktion des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Parlaments.<sup>44</sup>

Europol und Interpol haben eine Reihe von Gemeinsamkeiten. Beide sind supranationale Polizeiorgane mit einer in einem Land gefestigten Zentrale, einem Verwaltungsrat und nationalen Stellen. Wesentlicher Unterschied ist jedoch, daß Europol – im Gegensatz zu Interpol – über eine völkerrechtliche Grundlage verfügt, was insbesondere im Umgang mit den nationalen Zentralstellen mehr Klarheit schafft.

Die Liste der Straftatbestände, in denen Europol tätig werden kann, ist sehr umfangreich und hat die Tendenz, sich in den kommenden Jahren auszudehnen. In den Bereichen Kriminalitätsanalyse wird Europol über weitgehende Befugnisse verfügen.

Welchen Mehrwert Europol in seiner neuen Form für den Polizeibeamten in der alltäglichen Polizeiarbeit haben wird, muß sich noch zeigen. Deutlich ist, daß die meisten Erwartungen an die Analysefunktion und an die Qualitätsverbesserung des Informationsaustauschs gestellt werden. Europol wird eine europäische Intelligence-Funktion in bezug auf das Sammeln, die Analyse und die Verwertung von Daten über Straftatbestände, Täter und Tätergruppen erfüllen.<sup>45</sup>

---

43 DE HERT, P., VAN DER BORGHT, J., op. cit., 451.

44 FIJNAUT, C., „Om de toekomst van Europol“, *Delikt en Delinkwent*, 24/1994, 445.

45 ZANDERS, P., „Weerslag van Europol op de werking van de Belgische politie“, in: VAN OTRIVE, L., ENHUS, E., „Internationale politiesamenwerking – Europol“, *Centrum voor Politiestudies*, 1994, S. 97.

Operationell verfügt Europol bisher über keinerlei Befugnisse. Hier bleibt abzuwarten, ob sich in der Zukunft eher die minimalistische Vision, in der Europol lediglich eine beratende Funktion wahrnimmt und als Verbindungsstelle den Informationsaustausch gewährleistet, durchsetzt oder ob die Staatengemeinschaft der maximalistischen Idee den Vorzug geben wird, in der Europol in einer zweiten Phase mit Exekutivbefugnissen ausgestattet werden soll.<sup>46</sup>

Die im Amsterdamer Vertrag vorgesehene Mandatserweiterung wird die Arbeitsweise von Europol grundlegend verändern.

## Kapitel II – Rechtshilfeverträge

### A. Einleitung

Bekanntlich verfügt der Staat in den Ländern des kontinentaleuropäischen Rechtskreises über das Monopol der Strafverfolgung. Dies bedeutet auch, daß alle Beweiserhebungen im Vorfeld des Strafverfahrens durch staatliche Behörden durchgeführt werden müssen, sei es durch die eigentlichen Ermittlungsbehörden wie Untersuchungsrichter, Staatsanwaltschaft und Polizei, oder aber durch das erkennende Gericht.

Direkte Folge des Grundsatzes der Gebietshoheit ist jedoch, daß diese Ermittlungstätigkeit grundsätzlich auf das Inland beschränkt bleibt. In der Tat will es dieses Rechtsprinzip, daß jeder Staat innerhalb der Grenzen seines Staatsgebietes die alleinige Zuständigkeit zur Ausübung der hoheitlichen Gewalt hat.<sup>47</sup> Würden Behörden eines Staates ungeachtet dieses Grundsatzes ohne vorherige und ausdrückliche Genehmigung auf dem Territorium eines anderen Landes Ermittlungshandlungen durchführen, wäre dies unweigerlich eine Verletzung der Souveränität dieses Landes und ein offenkundiger Verstoß gegen allgemeine völkerrechtliche Prinzipien.

Die Notwendigkeit der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, die durch völkerrechtliche Verträge und innerstaatliche Regeln ausgestaltet wird, findet hier ihren Ursprung.

---

46 FIJNAUT, C., op. cit., 446; RÜTER, C.F., „Europol en de modellen van internationale samenwerking“, *Delikt en Delinkwent* 24/1994, S. 385–494.

47 HENZEL, E., IPSEN, K.: „Völkerrecht“, 2. Aufl. München 1979, S. 147.



Diese zwischenstaatliche Zusammenarbeit kennt zahlreiche Formen, angefangen bei der Auslieferung eines Verfolgtten als älteste und wohl wichtigste Institution der Rechtshilfe über die im Gegensatz dazu stehende sogenannte "kleine Rechtshilfe", die meist die Vornahme einzelner Verfahrenshandlungen beinhaltet, bis hin zu den neueren Zusammenarbeitsformen wie zum Beispiel die Übernahme der Strafverfolgung oder der Strafvollstreckung und die Überwachung im Ausland bedingt verurteilter oder bedingt entlassener Personen.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll nur die kleine Rechtshilfe, auch sonstige Rechtshilfe genannt, berücksichtigt werden – und auch grundsätzlich nur dann, wenn diese die polizeiliche Zusammenarbeit betrifft.

Zwei Rechtshilfeverträge in Strafsachen finden auf die drei Länder der Euregio Maas-Rhein Anwendung. Es handelt sich zum einen um das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959, welches die deutsch-niederländischen und den deutsch-belgischen Rechtshilfeverkehr regelt<sup>48</sup>, und zum anderen um den Benelux-Auslieferungs- und Rechtshilfevertrag in strafrechtlichen Angelegenheiten vom 27. Juni 1962<sup>49</sup>.

Der Beneluxvertrag ist hier von besonderem Interesse, da er in seinen Artikeln 27 und 28 als einziger von beiden eine unmittelbare Befugnis zum polizeilichen Tätigwerden im Nachbarland in Form eines Nacheilrechts zuläßt.

Bevor diese Bestimmungen des Beneluxvertrages ausführlich erläutert werden, wird ein Teilaspekt der gerichtlichen Rechtshilfe kurz angesprochen, nämlich die Rechtshilfeersuchen zwischen Staatsanwaltschaften. Ersuchen zwecks Vornahme von Ermittlungshandlungen werden in der Regel durch Polizeibeamte des ersuchten Staates ausgeführt, gegebenenfalls im Beisein der Beamten des ersuchenden Staates. Wenn diese Vorgehensweise auch keine unmittelbare Form der Zusammenarbeit einzelner Polizeidienste zweier Länder darstellt, da die Beamten im Auftrag der Justizbehörden und in einem klar abgesteckten rechtlichen Rahmen tätig werden, so handelt es sich doch um die klassischste Form der Kooperation. Unmittelbar nach der Textanalyse wird die praktische Arbeitsweise der Staatsanwaltschaften geschildert.

---

48 BGBl 1964, II, S. 1369, 1386; 1976, II, S. 1799; B.S. 23. Oktober 1975.

49 B.S., 24. Oktober 1967, S. 11097ff.

Absicht ist nicht zuletzt, zu prüfen, welche unterschiedlichen Regeln im bilateralen Rechtshilfeverkehr zwischen den Staatsanwaltschaften der Euro-regio Maas-Rhein Anwendung finden, und festzustellen, ob mögliche Parallelen zur Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit zu finden sind.

Schließlich soll versucht werden, nachzuvollziehen, inwiefern diese eingeschränkte und je nach Bestimmungsland unterschiedliche Form der Zusammenarbeit in der justitiellen Rechtshilfepraxis eingehalten wird oder ob, dem Beispiel der polizeilichen Zusammenarbeit folgend, eine Diskrepanz zwischen der gesetzlichen Grundlage und dem staatsanwaltschaftlichen Alltag festzustellen ist.

Im Sinne einer übersichtlichen Gestaltung werden die Neuerungen des Schengener Durchführungsübereinkommens im Bereich der Rechtshilfe schon an dieser Stelle erwähnt.

## B. Das Ersuchen um Rechtshilfe

### 1. Das Grundprinzip

Das Prinzip des Rechtshilfeersuchens wird sowohl im Europäischen Übereinkommen als auch im Beneluxvertrag nahezu identisch formuliert.<sup>50</sup> Inhaltlich entspricht diese Formulierung dem französischen Begriff „*commission rogatoire*“, der eine engere Bedeutung als die deutsche Bezeichnung „Rechtshilfeersuchen“ kennt und nur Ersuchen um Vornahme von Untersuchungshandlungen wie Vernehmungen, Ortsbesichtigungen, Haussuchungen und Beschlagnahmen enthält.<sup>51</sup>

In der Rechtslehre wird die „*commission rogatoire*“ oft als eine Amtshandlung eines Richters oder Staatsanwalts definiert, durch welche dieser einem anderen Richter oder Staatsanwalt seine Befugnisse überträgt, damit dieser an seiner Stelle und in seinem Namen in einem spezifischen Verfahren eine oder mehrere Ermittlungshandlungen ausführt.<sup>52</sup> Rechts-

50 Art. 3 des EuRHÜbk und Art. 23 des Beneluxvertrages.

51 DUSSAIX, R.: „*Quelques problèmes relatifs à l'application pratique du point de vue judiciaire de la Convention d'Entraide Judiciaire en matière pénale*“, in „*Problèmes relatifs à l'application pratique de la Convention Européenne d'Entraide judiciaire*“, Straßburg, Europarat, 1971, S. 40.

52 THOMAS, F.: „*De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*“, Gent, Story-Scientia, 1980, S. 200 – vgl. auch § 59<sup>(2)</sup> des Gesetzes über die internationale

hilfe ist somit keine spontan vorgenommene Handlung, sondern setzt immer eine ausdrückliche Anfrage des ersuchenden Staates voraus.<sup>53</sup>

Im Gegensatz zur Auslieferung ist das Rechtshilfeersuchen nur den allgemeinen Einschränkungen der jeweiligen Übereinkommen unterworfen, verlangt nicht die doppelte Strafbarkeit und ist auch dann zulässig, wenn es gegen einen Staatsangehörigen der ersuchten Partei gerichtet ist.

Es sei darauf hingewiesen, daß in beiden Verträgen die Rechtshilfeersuchen von Justizbehörden ausgehen müssen. Dies bedeutet, daß bei Ersuchen, die von anderen, insbesondere von Verwaltungsbehörden ausgehen, keine Pflicht zur Erledigung besteht. Dies trifft somit auch für Polizeidienste zu, die nicht befugt sind, Rechtshilfeersuchen im Rahmen der bestehenden Verträge zu stellen.

## 2. *Durchsuchung und Beschlagnahme*

### a. **Vertragsbestimmungen**

Bei Rechtshilfeersuchen, die eine Durchsuchung oder Beschlagnahme zum Inhalt haben, bestehen in beiden Verträgen wesentliche Unterschiede. Die Komplexität des Europäischen Übereinkommens liegt darin, daß Artikel 5 des Vertrages jeder Partei gestattet, die Erledigung von Rechtshilfeersuchen auf Durchsuchung und Beschlagnahme von Gegenständen einer oder mehreren der folgenden Bedingungen zu unterwerfen:

- a) Die den Rechtshilfeersuchen zugrundeliegende strafbare Handlung muß sowohl nach dem Recht des ersuchenden Staates als auch nach dem des ersuchten Staates strafbar sein;
- b) Die den Rechtshilfeersuchen zugrundeliegende strafbare Handlung muß im ersuchten Staat auslieferungsfähig sein;

---

Rechtshilfe in Strafsachen (IRG): „Rechtshilfe ist jede Unterstützung, die für ein ausländisches Verfahren in einer strafrechtlichen Angelegenheit gewährt wird, unabhängig, ob das ausländische Verfahren von einem Gericht oder von einer Behörde betrieben wird und ob die Rechtshilfehandlung von einem Gericht oder von einer Behörde vorzunehmen ist“.

53 Art. 14 des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens und Art. 37 des Beneluxvertrages listen die Angaben auf, die in jedem Rechtshilfeersuchen enthalten sein müssen.

- c) Die Erledigung des Rechtshilfeersuchens muß mit dem Recht des ersuchten Staates vereinbar sein.

Bei der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde am 2. Oktober 1976 hat die Bundesrepublik Deutschland diese Rechtshilfeersuchen den Voraussetzungen der Punkte a) und c) unterworfen. Belgien und die Niederlande haben sich hingegen für die Vorbehalte b) und c) entschieden.<sup>54</sup>

Die Folgen dieser Vorbehalte für die polizeiliche Ermittlungstätigkeit sollen hier durch einen Fall aus der Praxis illustriert werden, der sich in den Jahren 1988 bis 1992 mehrmals ereignet hat. Eine deutsche Staatsanwaltschaft beantragt in einem laufenden Verfahren wegen internationalen Waffenschmuggels Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmen bei in Belgien lebenden deutschen Staatsangehörigen. Vor Erledigung des Rechtshilfeersuchens prüfen die belgischen Behörden, ob die Voraussetzungen des Europäischen Übereinkommens erfüllt sind, und insbesondere, ob es sich um eine auslieferungsfähige Straftat handelt.

Bis zum Inkrafttreten des Schengener Durchführungsabkommens am 26. März 1996 war diesbezüglich das deutsch-belgische Auslieferungsabkommen vom 17. Januar 1958<sup>55</sup> anwendbar, welches die auslieferungsfähigen Straftaten auflistet.

Unverständlicherweise sind Waffendelikte jedoch nicht als auslieferungsfähiger Straftatbestand darin enthalten. Wie in zahlreichen anderen Fällen mußte das Rechtshilfeersuchen abgelehnt werden, mit den entsprechenden negativen Folgen für das deutsche Ermittlungsverfahren.

Doch selbst wenn es sich um eine der Listenstraftaten handelte, war das Verfahren komplex, da durch die belgischen Justizbehörden entsprechend dem Vorbehalt c) vorgegangen werden mußte. Dementsprechend mußte das ausländische Rechtshilfeersuchen in Anwendung des Artikels 11 Absatz 2 des belgischen Auslieferungsgesetzes vom 15. März 1874 vorab für ausführbar erklärt werden.<sup>56</sup>

---

54 Die belgischen Vorbehalte wurden am 20. April 1959 bei der Unterzeichnung des Vertrages formuliert. Die Niederlande machten ihre Einschränkungen am 14. Februar 1969 geltend (Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde).

55 BGBl 1959, II, S. 27, 582.

56 Auslieferungsgesetz vom 15. März 1974 (B.S., 17. März 1874), abgeändert durch Gesetze vom 28. Juni 1899 (B.S., 4. Juli 1899), und 31. Juli 1985 (M.B., 7. September 1985).

Diese Gesetzesbestimmung schreibt vor, daß ausländische Rechtshilfeersuchen, die Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmen zum Gegenstand haben, durch die Ratskammer geprüft und für ausführbar erklärt werden müssen.

In der gerichtlichen Praxis bedeutet dies, daß das Rechtshilfeersuchen nicht, wie in einem innerbelgischen Verfahren, unmittelbar an den Untersuchungsrichter gestellt wird, sondern, daß im Vorfeld dieser Befassung die Staatsanwaltschaft bei der Ratskammer, in der ein Einzelrichter tagt, einen Ausführbarkeitsbeschluß erwirken muß.

Diese Einschränkungen und komplexen Verfahrenswege bestehen im Beneluxabkommen nicht. Die einheitliche Regel lautet hier, daß alle Rechtshilfeersuchen ausländischer Justizbehörden grundsätzlich wie innerstaatliche Ersuchen auszuführen sind. Rechtshilfeersuchen, welche Hausdurchsuchungen oder Beschlagnahmen betreffen, sind nur der Bedingung unterworfen, daß sie sich auf auslieferungsfähige Straftaten beziehen müssen, das heißt auf solche, die mit Strafen im Höchstmaß von mindestens sechs Monaten geahndet werden.<sup>57</sup>

## **b. Staatsanwaltschaftliche Praxis**

Interessant ist die Feststellung, daß die Staatsanwaltschaften im Laufe der Zeit eine gewisse Flexibilität entwickelt haben. In den Fällen, in denen aufgrund der einschränkenden Bestimmungen des deutsch-belgischen Abkommens die Ausführung eines Rechtshilfeersuchens nicht möglich war, wurde entschieden, daß die belgische Staatsanwaltschaft ein eigenes Verfahren eröffnet, um auf diesem Wege ihre Zuständigkeit und eine in eigener Verantwortung durchgeführte Hausdurchsuchung zu rechtfertigen. Voraussetzung mußte natürlich sein, daß auch in Belgien eine Straftat begangen wurde, z.B. Hehlerei von im Ausland gestohlenen Wertgegenständen.

Auch in Fällen, in denen es um eine auslieferungsfähige Straftat ging, wurde in Ausnahmefällen ähnlich verfahren, insbesondere dann, wenn eine absolute Dringlichkeit vorlag und der Weg über die Ratskammer – die keinen Eildienst kennt – zu zeitaufwendig war.

---

57 Artikel 24 des Beneluxabkommens vom 27. Juni 1962.

Dies geschah nicht immer ohne verfahrenstechnische Probleme, wie dieser Fall aus der gerichtlichen Praxis verdeutlichen soll:

Drei deutsche Straftäter hatten im Frühjahr 1990 in Aachen eine Bank überfallen und eine hohe Summe Bargeld erbeutet. Die bewaffneten Straftäter konnten unerkannt fliehen.

Am selben Abend wurde der Fahrer des Diebestrios im belgischen Grenzland aufgegriffen. In Erwartung des entsprechenden Auslieferungsantrages der zuständigen deutschen Staatsanwaltschaft wurde der Täter in Polizeigewahrsam genommen. Seine Befragung durch belgische und deutsche Polizeibeamte ergab, daß sich die Mittäter mit der Beute in einer belgischen Wohnung unweit der deutschen Grenze befinden würden, in der Absicht, sich am folgenden Tag nach Übersee abzusetzen.

Mit der Unmöglichkeit konfrontiert, ein sofortiges Rechtshilfeersuchen der deutschen Behörde zu erhalten, welches zudem noch durch die Ratskammer für ausführbar hätte erklärt werden müssen, hat die belgische Staatsanwaltschaft ein eigenes Verfahren gegen Unbekannt wegen „illegalem Waffenbesitz“ eröffnet und die Untersuchungsrichterin um einen Hausdurchsuchungsbefehl gebeten. In der Tat hätte der Banküberfall durch Deutsche in Deutschland es der belgischen Behörde nicht gestattet, ohne Vorliegen eines entsprechenden Rechtshilfeersuchens in eigener Verantwortung Zwangsmaßnahmen zu ergreifen. Die beiden Mittäter wurden bei der Hausdurchsuchung festgenommen und wegen illegalem Waffenbesitz unter Haftbefehl gestellt, dies in Erwartung des Auslieferungsantrags der deutschen Behörde.

Die Folge waren zwei getrennte Gerichtsverfahren: eines wegen räuberischer Erpressung vor dem Landgericht Aachen und ein zweites wegen illegalem Waffenbesitz vor der Strafkammer des zuständigen belgischen Strafgerichts.

#### **d. Schengener Durchführungsübereinkommen**

Durch Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens am 26. März 1996 wurde für den deutsch-belgischen Auslieferungsverkehr das deutsch-belgische Auslieferungsabkommen außer Kraft gesetzt und das Europäische Auslieferungsabkommen vom 13. Dezember 1957 für anwendbar erklärt.<sup>58</sup>

Was internationale Rechtshilfeersuchen auf Anfrage von Durchsuchungen und Beschlagnahmen betrifft, so wurde für alle Schengenländer eine einheitliche Regelung getroffen. Diesen spezifischen Rechtshilfeersuchen kann in Anwendung des Artikels 51 des Schengener Durchführungsübereinkommens immer dann stattgegeben werden, wenn die Straftat, auf die es sich bezieht, in beiden Ländern mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens sechs Monaten bedroht ist.

Wenn jetzt auch die Voraussetzungen zur Durchführung dieser Zwangsmaßnahmen für alle Schengenländer identisch sind, so bleiben die belgischen Verfahrenswege zur Vollstreckung dieser Rechtshilfeersuchen je nach Absenderland dennoch weiterhin unterschiedlich.

Wie eingangs erwähnt, schreibt der Beneluxvertrag eine uneingeschränkte Gleichstellung der ausländischen Rechtshilfeersuchen mit denen der inländischen Behörden fest. Dies ist im Schengener Durchführungsübereinkommen nicht vorgesehen. Das belgische Auslieferungsgesetz bleibt dennoch weiterhin anwendbar, was bedeutet, daß Rechtshilfeersuchen von Schengenländern, die nicht dem Beneluxverbund angehören und Zwangsmaßnahmen beinhalten, weiterhin durch die Ratskammer für ausführbar erklärt werden müssen.

Das interne belgische Recht steht somit im Widerspruch zu der im Schengener Durchführungsübereinkommen eingegangenen Verpflichtung zur Erleichterung der Rechtshilfeersuchen in den vorgenannten Bereichen.

### 3. *Übermittlung von Rechtshilfeersuchen*

#### a. *Vertragsbestimmungen*

In den Fällen, in denen keine besonderen zwischenstaatlichen Vereinbarungen bestehen, erfolgt die Übermittlung von Rechtshilfeersuchen grundsätzlich auf dem zwischen Staaten üblichen diplomatischen Geschäftsweg.<sup>59</sup> Wenn dies auch eine Kontrolle des Rechtshilfeverkehrs durch die höchsten staatlichen Stellen ermöglicht, so stellt die Vorgehensweise doch eine sehr zeitraubende und schwerfällige Prozedur dar, die sich ins-

---

58 Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990, B.S. 15. Oktober 1993.

59 NAGEL, K.F.: „Beweisaufnahme im Ausland“, Freiburg, 1988, S. 133.

besondere bei unproblematischen Fällen kaum rechtfertigt.<sup>60</sup> Aus diesen Gründen sehen die meisten Rechtshilfeverträge entweder den ministeriellen Geschäftsweg zwischen den obersten Justiz- und Verwaltungsbehörden der beiden beteiligten Länder oder aber den unmittelbaren Geschäftsweg zwischen der ersuchenden und der ersuchten Behörde vor. Auch hier beinhalten die beiden für die Euregio Maas-Rhein anwendbaren Rechtshilfeverträge äußerst unterschiedliche Bestimmungen.

Das Europäische Rechtshilfeübereinkommen sieht in seinem Artikel 15 verpflichtend vor, daß Rechtshilfeersuchen vom Justizministerium des ersuchenden Staates übermittelt und auf demselben Weg zurückgesandt werden. Lediglich in dringenden Fällen dürfen nach Absatz 2 Rechtshilfeersuchen direkt an die Justizbehörden des ersuchten Staates gerichtet werden. Doch selbst in diesen Ausnahmefällen muß das erledigte Rechtshilfeersuchen über den ministeriellen Weg zurückgesandt werden.<sup>61</sup>

Diese einschränkende Regel betrifft alle in den Artikeln 3, 4, 5 und 11 erwähnten Rechtshilfeersuchen, das heißt insbesondere diejenigen, die die Durchführung von Untersuchungshandlungen, die Übermittlung von Beweisstücken, Akten oder Schriftstücke, Durchsuchungen oder Beschlagnahmen zum Gegenstand haben.

Diese zeitraubenden ministeriellen Verfahrenswege wurden vom Beneluxvertrag nicht übernommen. Artikel 38 sieht hier vor, daß alle Rechtshilfeersuchen von den Gerichtsbehörden der ersuchenden Partei unmittelbar an die Gerichtsbehörden der ersuchten Partei gerichtet werden und die Unterlagen nach Ausführung des Rechtshilfeersuchens entweder unmittelbar oder durch Einschaltung des Justizministeriums zurückgeschickt werden.

## **b. Staatsanwaltschaftliche Praxis**

Für die belgische Staatsanwaltschaft bedeutet dies, daß mit den Niederlanden ein unmittelbarer Verkehr zwischen den bearbeitenden Staatsanwaltschaften erlaubt ist, jeder Rechtshilfeverkehr mit Staatsanwaltschaft-

---

60 LEVASSEUR, G., DECOCQ, A.: „Entraide Judiciaire“, in „Répertoire de droit international“, Hrsg. FRANCESKAKIS, Band I, Paris 1968, Nr. 31.

61 Lediglich Ersuchen um der Strafverfolgung vorausgehende Erhebungen können Gegenstand des unmittelbaren Verkehrs zwischen Justizbehörden sein (Art. 15, Abs. 4). Erwähnt sei auch, daß in allen Fällen, in denen die unmittelbare Über-



ten aus der Bundesrepublik jedoch über den offiziellen Geschäftsweg – Generalstaatsanwaltschaft, Justizministerium – laufen muß.

Interessanterweise ist dieser grundlegende Unterschied bei der Übermittlung von Ersuchen innerhalb der Euregio nicht zu finden. Dem Beneluxbeispiel folgend werden Rechtshilfeersuchen zwischen den belgischen Grenzstaatsanwaltschaften und mehreren Staatsanwaltschaften aus Nordrhein-Westfalen seit vielen Jahren direkt übermittelt, und dies ungeachtet der Frage, ob eine Dringlichkeit vorliegt oder nicht. Auch das bearbeitete Rechtshilfeersuchen wird meist direkt an die ersuchende Staatsanwaltschaft zurückgeschickt, und dies, obwohl hierfür der ministerielle Geschäftsweg verpflichtend vorgesehen wurde.

Diese staatsanwaltschaftliche Praxis, die sich in den achtziger Jahren auch auf andere deutsche Staatsanwaltschaften ausgedehnt hat, ist insbesondere in der Grenzregion auf faktische Zwänge zurückzuführen. So wurden und werden jeden Tag zahlreiche Rechtshilfeersuchen an die nur zehn Kilometer entfernte Nachbarbehörde gerichtet. Es handelte sich hier anfangs um relativ einfache Ersuchen im Rahmen von Verkehrsdelikten oder kleinen Straftaten. Mit der Zeit wurde diese Vorgehensweise auf alle Rechtshilfeersuchen ausgedehnt, selbst auf diejenigen, die Zwangsmaßnahmen enthielten.

Dieser rege Rechtshilfeverkehr wurde in beiden Ländern durch die zuständigen Ministerien stillschweigend geduldet, nicht zuletzt auch deshalb, weil die ständig steigende Zahl der Rechtshilfeersuchen und die damit verbundene Übersetzungspflicht eine kaum in vernünftigen Fristen zu bearbeitende Mehrbelastung der zentralen Verwaltungsstellen darstellte.

### **c. Das Schengener Durchführungsübereinkommen**

Seit Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens am 26. März 1996 bestehen diese Unterschiede nicht mehr. So sieht Artikel 53 des Schengener Durchführungsübereinkommens vor, daß alle Rechtshilfeersuchen unmittelbar zwischen Justizbehörden der Schengenländer übermittelt werden können. Dies gilt sowohl für die Anfrage als auch für die Beantwortung des Rechtshilfeersuchens.

---

mittlung durch das Übereinkommen zugelassen ist, dies auch durch die Vermittlung von Interpol erfolgen kann (Art. 15, Abs. 5).

Wenn auch die Übermittlung der Rechtshilfeersuchen identisch geregelt ist, so sind die Ausführungsmodalitäten in Belgien weiterhin unterschiedlich. In der Tat trifft die gleiche Bemerkung wie bei den Ersuchen um Sicherstellung und Beschlagnahme zu. Der Beneluxvertrag sieht eine Gleichstellung ausländischer und inländischer Rechtshilfeersuchen vor. Besondere Formalitäten müssen nicht erfüllt werden.

Das Schengener Durchführungsübereinkommen hingegen nimmt diese Gleichstellung nicht ausdrücklich vor. Im interministeriellen belgischen Rundschreiben zur Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens vom 16. März 1995<sup>62</sup> ist dann auch zu lesen, daß selbst „nach Schengen“ Rechtshilfeersuchen von Schengenländern, die nicht dem Beneluxverbund angehören, wie bisher in Anwendung des Artikels 873 des belgischen Gerichtsgesetzbuches<sup>63</sup> durch den Justizminister für ausführbar erklärt werden müssen.

#### *4. Anwesenheit von ausländischen Polizeibeamten*

##### **a. Vertragsbestimmungen**

Es ist offensichtlich, daß die Anwesenheit und die eventuelle Teilnahme von Amtsträgern aus dem ersuchenden Staat bei der Ausführung der Rechtshilfeersuchen von großem Interesse sein kann. Insbesondere immer dann, wenn dem Ersuchen ein besonders komplexer Sachverhalt, der in der Anfrage nicht erschöpfend erläutert werden konnte, zugrunde liegt, erlaubt die Anwesenheit dem Untersuchungsrichter oder den ermittelnden Polizeibeamten einen Einblick in die Beweisaufnahme. In diesem Fall kann sich der Vertreter der Behörde aus dem ersuchenden Land einen genauen Eindruck von den vorhandenen Beweismitteln oder der Glaubwürdigkeit einer Aussage machen.<sup>64</sup>

---

62 B.S., 28. März 1995, 7772.

63 Artikel 873 des Gerichtsgesetzbuches: „Das Gericht oder der Richter, an das/den ein Rechtshilfeersuchen („commission rogatoire“) gerichtet wird, muß dieses ausführen. Vorbehaltlich anders lautender internationaler Bestimmungen können jedoch Ersuchen ausländischer Gerichtsbehörden nur nach vorheriger Zustimmung des Justizministers ausgeführt werden“ (freie Übersetzung aus dem Französischen).

Grundsätzlich können bei der Anwesenheit ausländischer Beamten drei verschiedene Stufen unterschieden werden. Die erste beinhaltet eine bloße passive Anwesenheit, bei der die Amtsträger des ersuchenden Staates in keinsten Weise Einfluß auf Ablauf und Inhalt der Beweisaufnahme nehmen. Im Gegensatz dazu kann dem ausländischen Polizeibeamten eine aktive Teilnahme gestattet werden, die von der informellen Einflußnahme bis hin zur eigenen Befragung der zu vernehmenden Person führen kann.<sup>65</sup>

In der Praxis wird oftmals eine Zwischenlösung praktiziert. Eine aktive Teilnahme wird zwar nicht gestattet, doch kann der Übermittler des Rechtshilfeersuchens während einer Unterbrechung beziehungsweise unmittelbar vor oder nach der Beweisaufnahme wichtige Hinweise geben oder das Stellen zusätzlicher Fragen anregen.

Welche Form der Teilnahme ein ersuchter Staat nun erlaubt, hängt einzig und alleine von der völkerrechtlichen Vertragsgrundlage ab. In der Tat handelt es sich bei diesem Tätigwerden im Nachbarland um einen hoheitlichen Akt, der im Prinzip nur den örtlich zuständigen Polizei- und Justizbehörden vorbehalten ist und dessen Ausnahmen einer zwischenstaatlichen Rechtsgrundlage bedürfen. Die beiden genannten Rechtshilfeverträge sehen beide vor, daß auf ausdrückliches Verlangen des ersuchenden Staates dessen Amtsträgern erlaubt werden kann, bei der Ausführung des Rechtshilfeersuchens zugegen zu sein.<sup>66</sup>

Das Europäische Rechtshilfeübereinkommen sieht für die beteiligten Behörden des ersuchenden Staates lediglich die Möglichkeit vor, „vertreten“ zu sein. Wenn auch der in der französischen Fassung des Übereinkommens gebrauchte Begriff „assister“ eine weitergehendere Bedeutung als der entsprechende deutsche Begriff vermuten läßt, so räumt der Text in Wirklichkeit lediglich eine passive Anwesenheit des ausländischen Beamten ein. In den Kommentaren zum Übereinkommen besteht Einigkeit darüber, daß die ausländischen Beamten den allgemeinen völkerrechtlichen Prinzipien entsprechend in keinsten Weise berechtigt sind, persönliche Initiativen bei der Ausführung des Rechtshilfeersuchens zu nehmen.<sup>67</sup>

Es sei daran erinnert, daß die Anwesenheit der Beamten im Vorfeld beantragt werden und daß das entsprechende Rechtshilfeersuchen über den

---

64 THOMAS, F., *op.cit.*, S. 311.

65 NAGEL, K.F., *op. cit.*, S. 180.

66 Art. 4 des EuRHÜbk und Art. 26 des Beneluxvertrages.

67 DUSSAIX, R., *op. cit.*, S. 44.

ministeriellen Weg an das Empfängerland gerichtet werden muß. Eine völkerrechtliche Verpflichtung, diesen Ersuchen stattzugeben, wird nicht geschaffen. Vielmehr bleibt die Entscheidung auch hier den politisch Verantwortlichen vorbehalten. Wenn der Ministerausschuß des Europarates den Vertragspartnern auch in seiner Empfehlung vom 27. Juni 1980 angeraten hat, einer aktiven Teilnahme der Beamten des ersuchenden Staates möglichst weitgehend zuzustimmen, so handelt es sich lediglich um einen „Vorschlag“ ohne jeglichen rechtlich verbindlichen Charakter.<sup>68</sup>

Das Beneluxabkommen geht auch in diesem Punkt bedeutend weiter. Artikel 26 des Beneluxvertrages sieht vor, daß die ermittelnden Beamten einer Partei von den eigenen Gerichtsbehörden abgeordnet werden können, um bei der „Ausführung“ eines Rechtshilfeersuchens behilflich zu sein. Voraussetzung hierfür ist, daß die Beamten das entsprechende Rechtshilfeersuchen mitführen und das vorherige Einverständnis des örtlich zuständigen Staatsanwalts eingeholt wurde.

Die aktive Rolle der ermittelnden Beamten wird auch durch den zweiten Absatz des Artikels 26 unterstrichen. Er erlaubt den Beamten des ersuchenden Landes, in eigener Initiative Informationen zu vermitteln und Stellungnahmen abzugeben, wenn sie dies für die Durchführung des Rechtshilfeersuchens als erforderlich erachten.

## **b. Staatsanwaltschaftliche Praxis**

Unzweifelhaft gibt das Beneluxabkommen dem Polizeibeamten einen bedeutend größeren Spielraum bei der Ausführung eines Rechtshilfeersuchens im Ausland und verurteilt ihn nicht – wie dies im Europäischen Rechtshilfeübereinkommen der Fall ist – zu einer Statistenrolle. Doch auch dieser grundlegende gesetzliche Unterschied ist bei der Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein nie spürbar gewesen. Ungeachtet des Ursprungs- und des Bestimmungslandes haben Polizeibeamte des ersuchenden Landes relativ problemlos die Genehmigung erhalten, der Beweisaufnahme beizuwohnen und, wenn erforderlich, eine unterstützende Rolle wahrzunehmen.

---

68 NAGEL, K.F., op. cit., S. 185.

Dem Beneluxbeispiel folgend wurden entsprechende Ersuchen nicht über den ministeriellen Weg gestellt, sondern unmittelbar an die Staatsanwaltschaft des Nachbarlandes gerichtet. Meist wurden diese Formen der Zusammenarbeit auf rein polizeilicher Ebene vorbereitet. Die Beamten der antragstellenden Behörde überbrachten das Rechtshilfeersuchen in der Regel persönlich und blieben vor Ort. Gerade im Dreiländereck stellte diese pragmatische Vorgehensweise kein Problem dar, zumal keine Sprachbarrieren vorhanden waren und die Häufigkeit der Zusammenarbeit dazu führte, daß persönliche Kontakte entstanden.

### c. Das Schengener Durchführungsabkommen

Das Schengener Durchführungsübereinkommen enthält keine spezifische Bestimmungen zur Anwesenheit ausländischer Beamten bei der Ausführung von Rechtshilfeersuchen.

## C. Polizeiliche Zusammenarbeit

### 1. Das Europäische Rechtshilfeübereinkommen

Das Europäische Rechtshilfeübereinkommen beinhaltet keinerlei Form der unmittelbaren Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden. Erwähnt sei jedoch, daß bei den vorbereitenden Diskussionen zum Abkommen die Frage gestellt wurde, ob es nicht zweckmäßig sei, im Rahmen von laufenden Strafverfahren einen direkten Informationsaustausch zwischen Polizeibeamten in ihrer Eigenschaft als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft zu gestatten.<sup>69</sup>

Schlußendlich wurde entschieden, nichts dergleichen vorzusehen. Dies wurde damit begründet, daß es besser sei, die polizeiliche Praxis nicht durch einen strengen Gesetzesrahmen einzuengen, zumal nach Ansicht der Experten eine zufriedenstellende Zusammenarbeit auf der Ebene von Interpol bestehen würde. Es wurde die Ansicht vertreten, daß die Struktur von Interpol eher dazu geeignet sei, die rein polizeilichen Zusammen-

---

69 Rapport explicatif sur la Convention Européenne d'Entraide Judiciaire en matière pénale, Conseil de l'Europe, Straßburg, 1969, S. 8.

arbeitsformen zu kanalisieren, zumal die meisten Polizeidienste der Mitgliedsländer von den Innenministerien und nicht von den Justizministerien abhängen.<sup>70</sup> Die interministerielle Expertengruppe hob außerdem hervor, daß ja auch Artikel 15 § 5 die Möglichkeit vorsieht, daß Justizbehörden bestimmte Rechtshilfeersuchen unmittelbar durch Vermittlung von Interpol stellen können.

Des weiteren wurde die Frage überprüft, ob es nicht sinnvoll sei, den Polizeibeamten eines Mitgliedstaates die Genehmigung zu erteilen, in bestimmten Situationen auch außerhalb der eigenen Landesgrenzen polizeilich tätig zu werden, so zum Beispiel im Falle einer grenzüberschreitenden Nacheile. Auch hier wurde davon abgesehen, eine entsprechende Bestimmung in den Text des Übereinkommens einzufügen, da die Mehrheit der Sachverständigen die Ansicht vertrat, daß diese Problematik sich nur für Länder mit einer gemeinsamen Landesgrenze stellen würde und es somit opportun sei, in diesem Punkt bilaterale Abkommen abzuschließen.<sup>71</sup>

## 2. *Das Beneluxabkommen*

### a. Einleitung

Im Gegensatz zum Europäischen Rechtshilfeübereinkommen ermöglicht Artikel 27 des Beneluxabkommens unter gewissen Voraussetzungen eine grenzüberschreitende Nacheile. Es handelte sich dabei um die erste völkerrechtliche Vereinbarung in Europa, die das Nacheilerecht in einem Gesetztext verankerte.

Diese Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde nicht nur von den Polizeiverantwortlichen der Beneluxländer begrüßt. Der damalige Generalsekretär von Interpol erklärte diesbezüglich, daß Artikel 27 „im Keim eine Aufgabe der nationalen Souveränität“ bedeuten würde.<sup>72</sup>

---

70 FRANCK, P.: „La politique qui devrait régir l'application de la Convention Européenne d'Entraide Judiciaire en matière pénale“, in „Problèmes relatifs à l'application pratique de la C.E.E.J., Straßburg, Conseil de l'Europe, S. 32.

71 THOMAS, F., op. cit., S. 280.

72 NEPOTE, J.: „La coopération des autorités policières en matière pénale dans les rapports intra-européens“, Referat, welches im November 1968 in Brüssel anläßlich des Kongresses für europäisches Strafrecht gehalten wurde.

Gleichzeitig äußerte NEPOTE aber auch Skepsis darüber, ob eine Ausdehnung dieser Nacheilebestimmungen auf andere europäische Länder überhaupt möglich sei. Er vertrat vielmehr die Ansicht, daß die Zukunft der polizeilichen Zusammenarbeit eher in einer Verstärkung der Strukturen von Interpol zu suchen sei.

Die Zukunft hat ihm zumindest in dem ersten Punkt recht gegeben, da es weitere 22 Jahre gedauert hat, bis das Schengener Durchführungsübereinkommen ein Nacheilerecht für eine größere Zahl von Ländern übernommen hat.

Die Bestimmungen über die Nacheile werden hiernach näher erläutert. Dies ist im Rahmen der Arbeit in zweifacher Hinsicht von Interesse. In erster Linie handelt es sich um eine wertvolle Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen belgischen und niederländischen Verfolgungsbehörden.

Zum anderen soll dieser Überblick auch einen Vergleich mit dem entsprechenden Text des Schengener Durchführungsübereinkommens ermöglichen. Es soll geprüft werden, welche Entwicklung der Begriff „grenzüberschreitende Nacheile“ erfahren hat.

## **b. Die grenzüberschreitende Nacheile**

### ***Grundregel***

Artikel 27 des Beneluxvertrages gewährt den Beamten einer Partei ein Nacheilerecht auf dem Hoheitsgebiet einer anderen Partei, vorausgesetzt daß:

- die Nacheile im Herkunftsland der nacheilenden Beamten begonnen hat und
- der Verfolgte verdächtigt wird, eine auslieferungsfähige Straftat begangen zu haben.

Der Artikel sieht des weiteren die Verpflichtung für die nacheilenden Beamten vor, die territorial zuständigen Polizeibehörden unverzüglich zu informieren. Letztere halten auf Anfrage den Verfolgten zur Kontrolle der Identität oder zwecks Verhaftung fest. Die Überstellung der festgenommenen Person erfolgt entsprechend der in den Artikeln 12 bis 15 und 19 vorgesehenen Auslieferungsprozedur.

Der Begriff „auslieferungsfähige Straftat“ ist nach herrschender Meinung *in abstracto* zu beurteilen, das heißt, die Auslieferung muß theoretisch möglich sein. Somit ist es durchaus rechters, einer Person nachzuei-

len, die die Staatsangehörigkeit des Landes besitzt, in dem der Zugriff erfolgt, und somit gar nicht ausgeliefert werden kann.<sup>73</sup> Die Interpretation ist durchaus verständlich. Wenn auch der nacheilende Beamte in der Regel Kenntnis der begangenen Straftat hat, die der Nacheile zugrunde liegt, so ist ihm die Identität beziehungsweise die Nationalität des fliehenden Straftäters zumeist nicht bekannt.

### *Festhalterecht*

In Ausnahmefällen erlaubt Artikel 27 den nacheilenden Beamten, den verfolgten Straftäter in eigener Verantwortung festzuhalten. Voraussetzung hierfür ist, daß:

- die Nacheile nicht unterbrochen wurde,
- die Dringlichkeit der Maßnahme eine Hilfestellung der örtlich zuständigen Behörden unmöglich macht und
- der Zugriff in einem Umkreis von zehn Kilometern ab Grenzübertritt erfolgt.

Die Autoren des Abkommens haben das Gebiet, in welchem ein Zugriff durch die nacheilenden Beamten erfolgen darf, auf zehn Kilometer begrenzt. Es wurde mehrheitlich die Ansicht vertreten, daß dieser Umkreis ausreichen müßte, um den örtlichen Polizeibehörden eine Übernahme der Nacheile zu ermöglichen.<sup>74</sup>

Dies bedeutet, daß die nacheilenden Beamten über keinerlei Festhalterecht mehr verfügen, sobald die Nacheile unterbrochen wurde oder aber der Umkreis von zehn Kilometern überschritten wurde. Ist dies der Fall, muß die polizeiliche Intervention auf das einfache Verfolgen des flüchtenden Fahrzeugs beschränkt bleiben. Im Schrifttum wurde diesbezüglich angemerkt, daß ab diesem Zeitpunkt nicht mehr von einer Nacheile im klassischen Sinne die Rede sein könne und die polizeiliche Intervention in dieser eingeschränkten Form eher einer Observation gleichen würde.<sup>75</sup>

Auch wurde die Frage aufgeworfen, was geschehen würde, wenn die Anhaltung nach diesen zehn Kilometern ab Grenze erfolgen würde. Mit

---

73 DE SCHUTER, B.: „Bij het in werking treden van het Beneluxverdrag aangaande uitlevering en rechtshulp in strafzaken“, R.W. 1967–1968, Kol. 1946.

74 DE SCHUTER, B., op. cit., Kol. 1848.

75 BAUWENS, N., op. cit., S. 71.



dieser Problematik konfrontiert, haben manche Staatsanwaltschaften das Abkommen für ihren Zuständigkeitsbereich äußerst restriktiv interpretiert und nicht nur das Festhalterecht, sondern auch die Nacheile auf eine Distanz von zehn Kilometern nach Überschreiten der Grenze beschränkt.<sup>76</sup>

### *Die zuständigen Beamten*

Die Polizeidienste, die zu einer Nacheile befugt sind, werden im Abkommen einzeln angeführt.

Es handelt sich für Belgien und Luxemburg um die Mitglieder der Gerichtspolizei bei den Staatsanwaltschaften sowie die Gendarmerie und für die Niederlande um die „Rijkspolitie“.

Was die Gemeindepolizeien der drei Länder betrifft, so sind diese ebenfalls zur Nacheile befugt, vorausgesetzt, die Gemeinde, in der sie tätig sind, befindet sich in einem Umkreis von zehn Kilometern von der Grenze zum Nachbarland.

### *Allgemeine Bedingungen*

Während der Nacheile finden die in Artikel 28 aufgeführten Richtlinien Anwendung.<sup>77</sup>

- a) Die Beamten, die sich zur Ausübung ihres Dienstes im Nachbarland befinden, werden den örtlich zuständigen Polizisten gleichgestellt, und dies sowohl für Straftaten, die sie selber begehen, als auch für Taten, deren Opfer sie werden.<sup>78</sup> Demzufolge kann der nacheilende Beamte gegen die verfolgte Person, die sich einer Festnahme widersetzt, den Straftatbestand des Widerstandes gegen die Staatsgewalt geltend machen. Hingegen kann der Polizeibeamte, der im Nachbarland unge-

---

<sup>76</sup> BRAMMERTZ, S., DE VREESE, S., THYS, J., op. cit., S. 146.

<sup>77</sup> Es sei darauf hingewiesen, daß die Punkte a und b dieser Richtlinien auch auf den Beamten Anwendung finden, der sich gemäß 26 zur Ausführung eines Rechtshilfersuchens in einem anderen Beneluxland befindet.

<sup>78</sup> Zeitgleich mit der Unterzeichnung des Beneluxabkommens haben die teilnehmenden Länder eine Erklärung über die zivilrechtliche Haftung der im Ausland tätig werdenden Beamten unterzeichnet (Belgisches Staatsblatt vom 24. Oktober 1967).

rechtfertigten Gebrauch von Zwangsmitteln macht, genau wie ein örtlich zuständiger Beamter zur Verantwortung gezogen werden.

- b) Sie müssen jederzeit in der Lage sein, ihre amtliche Funktion nachzuweisen. Dies geschieht grundsätzlich mittels Dienstausweis.
- c) Die nacheilenden Beamten können Träger ihrer Uniform sein, und ihnen wird gestattet, ihre vorschriftsmäßigen Dienstwaffen mitzuführen.<sup>79</sup>

Was die Fahrzeuge betrifft, mit denen die Nacheile ausgeführt werden kann, so sieht der Text des Abkommens keine besonderen Bedingungen vor. Es kann somit davon ausgegangen werden, daß sowohl als solche zu erkennende Dienstfahrzeuge als auch die Personenwagen der Zivilfahnder zur Nacheile benutzt werden können.

Auch stellt sich die Frage, ob die nacheilenden Beamten über Sonder- und Wegerechte im Nachbarland verfügen. Die Mitglieder der belgisch-niederländischen Beratungskommission vertraten die Ansicht, daß die nationalen Bestimmungen nicht für ausländische Polizeifahrzeuge Anwendung finden würden und somit der Gebrauch von Sirene und Blaulicht nach Überschreiten der Grenze nicht erlaubt sei.<sup>80</sup>

- d) Schließlich werden die nacheilenden Beamten befugt, im Notfall Zwangs- und Verteidigungsmittel in gleichem Maße anzuwenden, wie dies für die örtlich zuständigen Beamten zulässig ist.

Dies bedeutet folglich, daß dann, wenn der Einsatz einer Schußwaffe durch den nacheilenden Beamten unausweichlich ist, nicht die Gesetzgebung seines Ursprungslandes, sondern die Bestimmungen des territorial zuständigen Landes Anwendung finden. Dies setzt natürlich eine Kenntnis der Gesetzgebung des Nachbarlandes voraus.

Es sei darauf hingewiesen, daß die gesetzlichen Bestimmungen über den Einsatz von Zwangsmitteln in den drei Beneluxländern grundlegende Unterschiede kennen.<sup>81</sup>

### c. Rechtsprechung

In der polizeilichen Praxis waren trotz gesetzlicher Grundlage Nacheilen zwischen den Beneluxländern eher die Ausnahme. Es bestand keine Einigkeit darüber, wie bestimmte Textpassagen auszulegen seien. Verschiedene,

---

<sup>79</sup> Das Tragen der Uniform ist nicht verpflichtend vorgesehen. Eine Nacheile ist somit auch Zivilfahndern erlaubt.

mit Problemen verbundene Nachteile führten auch dazu, daß die Polizeibehörden ihre Mitarbeiter zu äußerster Vorsicht ermahnten. Auch die Unkenntnis der Gesetzgebung des Nachbarlandes im Bereich des Einsatzes von Zwangsmitteln hatte zur Folge, daß die Beamten schriftlich angewiesen wurden, nur im Falle der Notwehr ihre Waffe einzusetzen.<sup>82</sup> Vor diesem äußerst zurückhaltenden Hintergrund wurden Nachteile nur in begrenztem Umfang durchgeführt.

Wenn bei der grenzüberschreitenden Nachteile Probleme entstanden, sei es nun, daß ein Verkehrsunfall verursacht wurde oder Beamte verletzt wurden, versuchte man in der Regel, eine Lösung auf Ebene der Staatsanwaltschaften zu finden.

Nur in wenigen Fällen haben sich Gerichte mit der Nachteileproblematik befaßt, insbesondere mit der Frage, welche die rechtlichen Folgen der Nichteinhaltung der Beschränkungen des Abkommens sind.

Lediglich drei Urteile sind in der veröffentlichten Rechtsprechung zwischen 1962 und 1997 zu finden.

- Ein erstes Urteil wurde am 12. Juni 1980 durch das Strafgericht von Hasselt<sup>83</sup> gesprochen, dem folgender Sachverhalt zugrunde lag:

Niederländische Beamte der „Rijkspolitie“ hatten am 19. April 1979, nachdem sie die Begehung einer Straftat in den Niederlanden festgestellt hatten, eine Nachteile auf belgischem Gebiet fortgeführt. Nach dem Zugriff auf belgischem Staatsgebiet hatten die niederländischen Beamten den Verfolgten in die Niederlande verbracht, um dortselbst die weiteren Ermittlungen zu führen.

Die Strafkammer des Gerichts Erster Instanz von Hasselt erinnert in ihrer Urteilsbegründung an den Wortlaut des Artikels 27 des Beneluxvertrages, der eine Nachteile nur bei Vorliegen einer auslieferungsfähigen Straftat, die in beiden Ländern mit einer Strafe im Höchstmaß von mindestens sechs Monaten bedroht wird, erlaubt. Im vorliegenden Fall stellte das Gericht jedoch fest, daß es sich bei den in den Niederlanden begangenen Taten lediglich um Verkehrszuwiderhandlungen handelte, die nach der niederländischen Straßenverkehrsordnung mit Strafen bis zu lediglich drei Monaten geahndet werden.

---

80 BRAMMERTZ, S., DE VREESE, St., THYS, J.: „La collaboration policière transfrontalière“, Brüssel 1993, S. 148.

81 Vgl. Teil II, Einsatz von Zwangsmitteln.

82 BRAMMERTZ, S., DE VREESE, S., Thys, J., op. cit., S. 146.

Der vorsitzende Richter schloß daraus, daß die niederländischen Beamten die Nacheile in ungesetzlicher Weise auf belgischem Boden fortgesetzt hätten. Auch warf das Gericht der Rijkspolitie vor, nicht entsprechend den Bestimmungen des Vertrages die örtlich zuständigen Behörden unmittelbar informiert zu haben. Die Tatsache, daß die Beamten den Betroffenen formlos in die Niederlande gebracht haben, wurde ebenfalls als offenkundiger Verstoß gegen das Beneluxabkommen gewertet. Das Gericht urteilte somit, daß alle auf belgischem Boden getätigten Ermittlungshandlungen als null und nichtig zu betrachten seien.

- Der Appellationshof von Antwerpen verkündete am 8. März 1984 das zweite Urteil.<sup>84</sup> Der Ausgangssachverhalt war ähnlich wie im vorherigen Fall. Niederländische Beamte der Rijkspolitie hatten in Grenznähe Verkehrskontrollen durchgeführt. Ein Autofahrer hatte den Halteanweisungen keine Folge geleistet und war in Richtung Belgien geflüchtet.

Die nacheilenden Beamten konnten diesen nach einer Verfolgung auf belgischem Gebiet festhalten. Bei diesem Einsatz wurde einer der Beamten durch den Flüchtigen geschlagen und erlitt Verletzungen. Der Täter mußte sich nunmehr vor dem belgischen Strafgericht wegen Körperverletzung eines Beamten im Dienst (Artikel 280 und 281 des belgischen Strafgesetzbuches) verteidigen.

Auch in dieser Urteilsbegründung ist zu lesen, daß die niederländischen Beamten nicht berechtigt waren, die Grenze zu überschreiten, da keine auslieferungsfähige Straftat vorlag. Demzufolge konnten die niederländischen Beamten – so die drei Richter – Artikel 28 des Beneluxvertrages nicht für sich in Anspruch nehmen, der eine Gleichstellung der nacheilenden Beamten mit den örtlich zuständigen Beamten beinhaltet. Das Gericht erklärte somit die spezifische Körperverletzung zum Schaden eines Beamten im Dienst für nicht erwiesen, verurteilte den Angeklagten jedoch wegen einfacher Schläge und Körperverletzung in Anwendung der Artikel 392 und 398 des belgischen Strafgesetzbuches.

---

83 Strafgericht Hasselt, 12. Juni 1980, Liburgs Rechts., 1982, S. 214.

84 Appellationshof Antwerpen, 8. März 1984, R.W., 1983–84, S. 2866.

- Die von der Rechtsinterpretation her wohl ungewöhnlichste Entscheidung wurde am 16. Oktober 1991 durch den Appellationshof von Lüttich verkündet.<sup>85</sup> Wiederum hatten niederländische Beamte eine Nacheile auf belgischem Staatsgebiet durchgeführt, obwohl offensichtlich die Voraussetzungen hierfür nicht gegeben waren. Bei dem Zugriff auf belgischem Boden hatte sich der Flüchtende der Festnahme widersetzt. Die Folge war ein Strafverfahren wegen Widerstands gegen die Staatsgewalt.

In erster Instanz hatte das Strafgericht von Lüttich den Angeklagten freigesprochen, da der Richter die Ansicht vertrat, daß die niederländischen Beamten in Belgien auf illegale Art und Weise tätig geworden seien und somit kein Widerstand gegen „eine Staatsgewalt“ vorgelegen habe.

Nach Berufung der Staatsanwaltschaft hat die Dreirichterkammer des Appellationshofes dieses Urteil abgeändert und den Angeklagten wegen der ihm vorgeworfenen Straftat verurteilt. Die Begründung des Urteils kann sicherlich als Kuriosum betrachtet werden. Das Berufungsgericht hält zwar fest, daß die niederländischen Beamten nicht auf belgischem Boden tätig werden durften, doch sei diese Illegalität – so die Gerichtsräte – dem Verfolgten im Augenblick der Festnahme nicht bewußt gewesen, zumal er selber in seiner Aussage zugegeben habe, zum Zeitpunkt des Widerstands die Beamten als solche erkannt zu haben. Der Straftatbestand des Widerstandes gegen die Staatsgewalt wurde demnach als erwiesen angesehen.

Es ist offensichtlich, daß diese äußerst unterschiedlichen Würdigungen durch die Gerichte nicht dazu beigetragen haben, die Rechtssicherheit weder für den nacheilenden Beamten noch für den Rechtsuchenden zu vergrößern.

### 3. *Das Schengener Durchführungsübereinkommen*

Die Bestimmungen über die polizeiliche Zusammenarbeit im Schengener Durchführungsübereinkommen werden im 5. Teil der Arbeit ausführlich behandelt.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Appellationshof Lüttich, 16. Oktober 1991, Rev. dr. pén., 1994, S. 111.

<sup>86</sup> In den Ausführungen zum Schengener Abkommen werden die Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens auch mit den Artikeln 27 und 28 des Beneluxvertrages verglichen.

## Kapitel III – Polizeiliche Rechtshilfe vor Schengen

### A. Bilaterale Abkommen

#### 1. *Einleitung*

Die Länder der Euregio Maas-Rhein haben durch den Abschluß bilateraler Verträge Grundlagen für den sogenannten „kleinen Grenzverkehr“ geschaffen. Ziel war meist eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit und eine Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen Polizeibehörden im Grenzgebiet.

Die im Rahmen des empirischen Teils der Arbeit befragten Polizeibeamten führten als Grundlage ihres polizeilichen Handelns mit dem jeweiligen Nachbarland das eine oder andere Abkommen an, ohne diese inhaltlich wesentlich voneinander zu unterscheiden.<sup>87</sup> Die nachfolgende Analyse soll die grundlegenden Unterschiede aufzeigen.

Bei dem ältesten Text handelt es sich um ein niederländisch-belgisches Regierungsabkommen von 1949, welches einen Informationsaustausch zwischen nationalen Polizeidiensten rechtlich verankerte.

Von besonderem Interesse für die polizeiliche Praxis war in Form und Inhalt das deutsch-belgische Abkommen aus dem Jahre 1957, welches als einziges über den allgemeinen Informationsaustausch hinaus einen ständigen Polizeiverbindungsdienst schaffte, der bei regelmäßigen Treffern Problemsituationen aufarbeiten sollte. Dieses gemeinsame Gremium hat darüber hinaus durch Resolutionen Stellung zu aktuellen Fragen bezogen. Aufgrund seiner Bedeutung gilt diesem Abkommen im Rahmen der Arbeit besondere Beachtung.

Als Grundlage für die polizeiliche Zusammenarbeit an der deutsch-niederländischen Grenze wurde oftmals das Regierungsabkommen beider Länder von 1960 über den kleinen Grenzverkehr angesprochen. Ein kurzer Überblick über den Inhalt der Vereinbarung verdeutlicht, daß die Polizei hier nur am Rande Berücksichtigung findet.

Kommentare zu diesen gesetzlichen Bestimmungen in der Rechtsliteratur haben eher Seltenheitswert, was sicherlich auch darauf zurückzuführen

---

87 Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung werden im 4. Teil wiedergegeben.

ist, daß sie nur von regionaler Bedeutung sind und in den jeweiligen Hauptstädten, die gerne das Monopol der internationalen Zusammenarbeit für sich in Anspruch nehmen, kaum Beachtung fanden.

**2. *Abkommen vom 11. August 1949 zwischen der Regierung des Königreichs der Niederlande und der Regierung des Königreichs Belgien über den unmittelbaren Kontakt zwischen den niederländischen „Rijkspolitie“ und „Koninklijke Marechaussee“ und der belgischen „Gendarmerie Nationale“*** <sup>88 89</sup>

Das Regierungsabkommen, welches am 11. August 1949 zwischen Belgien und den Niederlanden in Kraft getreten ist, wurde inhaltlich durch die schon in den Jahren 1919 und 1920 zwischen Belgien und Frankreich sowie Belgien und Luxemburg geschlossenen Regierungsverträge bestimmt.<sup>90</sup>

Bezeichnend für diese verschiedenen Texte ist, daß sie sich nur auf den Informationsaustausch beziehen und jegliche operationelle Zusammenarbeit ausdrücklich ausschließen.

***Textanalyse:***

Der erste Artikel des Abkommens sieht einen periodischen Informationsaustausch zwischen der belgischen Gendarmerie und der niederländischen Staatspolizei vor.<sup>91</sup>

- 
- 88 Der Text des Abkommens wird wiedergegeben in FIJNAUT, C.: „De reguliere politiediensten in België en Nederland, hun organisatie en onderlinge samenwerking“, 1992, S. 213.
- 89 Begriffserklärung: die niederländische Rijkspolitie und die belgische Gendarmerie Nationale sind staatliche Polizeien; die Koninklijke Marechaussee ist eine Militärpolizei.
- 90 Belgisch-französisches Regierungsabkommen vom 19. November 1919 (dépêche ministérielle du 2 décembre 1919 n° A/2358/36.A) und belgisch-niederländisches Regierungsabkommen vom 28. Oktober 1920 (dépêche ministérielle du 17 mars 1920 n° DG 3 D 8 B).
- 91 Im Text des Abkommens ist auf niederländischer Seite lediglich die „Rijkspolitie“ erwähnt. Die Schlußbestimmung des Abkommens sieht jedoch ausdrücklich vor, daß die Vereinbarung ebenfalls auf die „Koninklijke Marechaussee“ Anwendung findet.

Insbesondere wurde vereinbart, daß die beiden Polizeidienste Listen mit verdächtigen Personen, die im Grenzgebiet wohnhaft sind oder dort regelmäßig in Erscheinung treten, austauschen.

Artikel 4 des Abkommens bestimmt, daß, wenn nach der Begehung einer schwerwiegenden Straftat der Verdacht besteht, daß sich der Täter im Grenzgebiet des Nachbarlandes befindet, dessen Polizeibehörden in allen Fällen auf dem unmittelbaren Weg informiert werden müssen. Das Empfängerland verpflichtet sich seinerseits dazu, sofortige Ermittlungen mit dem Ziel einzuleiten, den vermeintlichen Straftäter oder das Diebesgut schnellstmöglichst aufzufinden. In den Fällen, in denen es sich um auslieferungsfähige Straftaten handelt, nimmt das ersuchte Land auf Anfrage die Verhaftung des Täters und gegebenenfalls die Sicherstellung des Diebesgutes vor.

Über diesen direkten und regelmäßigen Informationsaustausch hinaus sieht das Abkommen anlaßbezogene Arbeitstreffen beider Polizeidienste vor, und dies sowohl auf lokaler Ebene (Brigaden) als auch auf leitender Ebene (Distrikt). Die Polizeibeamten, die sich anlässlich der stattfindenden Dienstgespräche ins Ausland begeben, sind berechtigt, die Grenze in Uniform zu überschreiten. Die belgische Ausführungsbestimmung zum Abkommen sieht in diesem Punkt jedoch einschränkend vor, daß Dienstwaffen nicht mitgeführt werden dürfen. Schließlich wird in dem Abkommen ausdrücklich vermerkt, daß der Grenzübertritt zur Dienstausbübung keinerlei Nacheilerecht beinhaltet. Erklärend wird diesbezüglich angeführt, daß dies eine unzulässige hoheitliche Handlung darstellen würde.

### *Kommentar:*

Wie eingangs bemerkt, beschränkt sich das Abkommen auf den grenzüberschreitenden Informationsaustausch. Das Abkommen verbietet ausdrücklich jegliche Form hoheitlichen Handelns im Ausland und führt beispielhaft die Nacheile als nicht gestattete Amtshandlung an.

Der Rahmen, in dem der Informationsaustausch stattzufinden hat, ist sehr allgemein formuliert und enthält weder Beschränkungen auf bestimmte Straftaten noch Richtlinien über die Verwendbarkeit der erhaltenen Informationen. Bezeichnend ist, daß das Abkommen in jedem Land nur auf einen Polizeidienst Anwendung findet. Die belgische Gerichtspolizei, als Kriminalpolizeibehörde bei den Staatsanwaltschaften, und die Ge-



meindepolizeien beider Länder bleiben durch diese Bestimmungen unberührt. Einer der wesentlichen Gründe hierfür liegt sicherlich in den nationalen Strukturen der Gendarmerie und der Rijkspolitie, die unter der direkten Verantwortung der jeweiligen Innenminister stehen. Dies ermöglichte auch von zentraler Stelle eine effiziente Überprüfung der regionalen Zusammenarbeit, was bei den anderen beiden Polizeidiensten aufgrund ihres regionalen Charakters nicht im selben Umfang möglich gewesen wäre.

Fakt ist, daß die Gerichtspolizei bei den Staatsanwaltschaften und die den Bürgermeistern unterstehenden Gemeindepolizeien auf diese Rechtsgrundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit grundsätzlich nicht zurückgreifen konnten.

### ***3. Abkommen vom 27. September 1957 zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Belgien über die dienstlichen Beziehungen zwischen den belgischen und deutschen Polizeibehörden im Grenzgebiet<sup>92</sup>***

Das Abkommen ist das Ergebnis von Arbeitsbesprechungen, die am 25., 26. und 27. September 1957 im belgischen Außenministerium zwischen den Vertretern der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Belgien geführt wurden. Die Vereinbarung ist am 26. Januar 1960 in Kraft getreten.

Erwähnenswert ist die sehr unterschiedliche Zusammensetzung beider Verhandlungsdelegationen. Die deutsche Regierung wurde durch fünf Personen vertreten, nämlich jeweils durch einen Vertreter des Auswärtigen Amts, des Bundesinnenministeriums, des Bundesfinanzministeriums und der Landesregierungen der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Die belgische Delegation hingegen bestand neben einem Vertreter des Auswärtigen Amts, des Finanzministeriums und des Justizministeriums auch aus einem Offizier der Gendarmerie, einem Vertreter der Generalstaatsanwaltschaft von Lüttich und einem Vertreter der für die Grenzzone

---

92 Depesche AEG/3419 vom 30. September 1959. In Belgien nicht veröffentlicht.

zuständigen Staatsanwaltschaft von Verviers. Dies führt zu der Feststellung, daß entgegen der üblichen Vorgehensweise, die vorsieht, daß Verhandlungen durch zentrale Verwaltungsbehörden geführt werden, die belgische Delegation zu einem großen Teil aus Vertretern örtlicher Polizei- und Justizbehörden bestand. Eine Erklärung für diese Besonderheit findet man in der Form der in den sechziger Jahren bestehenden Zusammenarbeit zwischen den deutschen und belgischen Polizeibehörden.

Vorliegende Arbeit erhebt nicht den Anspruch, die geschichtlichen Aspekte der polizeilichen Zusammenarbeit aufzuarbeiten, doch sicherlich erlauben kurze Momentaufnahmen, wesentliche Entscheidungsprozesse besser nachzuvollziehen. So darf nicht außer acht gelassen werden, daß die Verhandlungen nur zwölf Jahre nach Kriegsende stattfanden, zu einem Zeitpunkt, an dem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit die Ausnahme war. In dieser Zeit war es die Gerichtspolizei bei der Staatsanwaltschaft Verviers und insbesondere ihr Leiter, Paul Demez, der im Rahmen laufender Ermittlungsverfahren die Zusammenarbeit mit den deutschen Kollegen suchte.<sup>93</sup>

So ist es auf seine persönliche Initiative zurückzuführen, daß die Staatsanwaltschaft Verviers dem Justizminister den Abschluß eines bilateralen Abkommens nahegelegt hat. Dies erklärt auch, warum neben Vertretern der Ministerien die örtlichen Initiatoren an den Verhandlungen beteiligt waren. Diese staatsanwaltschaftliche Initiative führte auch dazu, daß im Gegensatz zur deutschen Delegation auf belgischer Seite das Justizministerium federführend war, was sowohl Auswirkungen auf den Inhalt des Textes hatte als auch die Entwicklung der Zusammenarbeit beeinflusste.

---

93 PAUL DEMEZ ging 1937 als Inspektor zur Kriminalpolizei. 1941 wurde er als Widerstandskämpfer von der deutschen Besatzungsmacht festgenommen und zum Tode verurteilt. Bis 1945 war er in deutschen Gefängnissen inhaftiert. Nach seiner Haftentlassung wurde er 1947 Leiter der Gerichtspolizei des Gerichtsbezirks Verviers. Wegen seines unermüdelichen Einsatzes für die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit an der belgisch-deutschen Grenze wurde ihm im Jahre 1977 das Bundesverdienstkreuz 1. Klasse verliehen. 1978 trat er in den Ruhestand. Vgl. „Verdienter belgischer Kollege verabschiedet“, Die Streife, April 1978, S. 15, Aachener Volkszeitung, 11. Februar 1978. Auch der damalige Polizeipräsident von Aachen, Friedrich FEHRMAN, wurde für seinen Einsatz im Rahmen des deutsch-belgischen Verbindungsdienstes ausgezeichnet. Am 24. Oktober 1985 wurde ihm in Eupener Rathaus das vom belgischen König verliehene Offizierskreuz des Ordens Leopolds II. überreicht (Aachener Volkszeitung, 24. Oktober 1985).

## ***Inhalt der Vereinbarung:***

### **Zielsetzung:**

In der Präambel zum Abkommen ist zu lesen, daß die Vereinbarung dem Ziel dienen soll, das Verbrechen zu bekämpfen und sich bei Notständen gegenseitige Hilfe zu leisten.

Um dieses Ziel zu erreichen, sieht Artikel 1 des Regierungsabkommens vor, daß zwischen den mit polizeilichen Aufgaben betrauten deutschen und belgischen Behörden im Grenzgebiet ein Verbindungsdienst eingerichtet wird. Dieser Dienst soll der gegenseitigen Unterrichtung über strafbare Handlungen, die im Grenzgebiet begangen wurden, sowie der Mitteilung von Ereignissen, die dringende Maßnahmen erforderlich machen, dienen.<sup>94</sup>

### **Verbindungsdienst:**

Die Namen und Dienstbezeichnungen der Beamten, die den Verbindungsdienst wahrnehmen sollen, werden gegenseitig mitgeteilt. Auf deutscher Seite ist es Aufgabe des Leiters des Büros des Verbindungsdienstes beim Regierungspräsidenten Aachen, die Beamten zu bezeichnen, und auf belgischer Seite obliegt diese Bezeichnung dem „Procureur du Roi“<sup>95</sup> in Verviers.

Interessant ist, daß nach Mitteilung des entsprechenden Namens die Behörde des Nachbarlandes über eine Frist von einem Monat verfügt, um gegen die Benennung Einspruch zu erheben.<sup>96</sup> Nach Ablauf der Monatsfrist nimmt der Beamte seine Tätigkeit im Verbindungsdienst auf.<sup>97</sup>

Mitglieder des Verbindungsdienstes können werden: Vertreter der Vollzugspolizeien der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, Mitarbeiter des Bundespaßkontrolldienstes und des Zollgrenzdienstes, soweit diese polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, Beamte der „Police Judiciaire“

---

94 Das Abkommen findet keine Anwendung auf politischem Gebiet (Artikel 7).

95 Vergleichbar mit einem Leitenden Oberstaatsanwalt im deutschen Rechtssystem.

96 Artikel 5 sieht darüber hinaus vor, daß ein Einspruch jederzeit zulässig ist, selbst dann, wenn die betreffende Person bereits ausdrücklich oder stillschweigend zur Ausübung ihrer Tätigkeit zugelassen war.

97 Das Abkommen sieht vor, daß jedem Beamten ein Ausweis über seine Zugehörigkeit zum Verbindungsdienst ausgestellt wird. Dieser kann nach dem Willen der Unterzeichner des Abkommens eigens ausgestellt werden oder aus einem Stempel im üblichen Dienstaussweis bestehen.

und der „Gendarmerie Nationale“ sowie Angehörige der „Administration des Douanes et Accises“<sup>98</sup>, soweit diese letzteren polizeiliche Aufgaben wahrnehmen.<sup>99</sup>

Schließlich sollen sich die mit der Wahrnehmung des Verbindungsdienstes beauftragten Behörden regelmäßig treffen, um „*sich mündlich über gemeinsame Maßnahmen zur Sicherung einer reibungslosen Arbeit der Polizei beider Länder in den Grenzbereichen zu verständigen.*“

### **Aufgabenbereich:**

Die Artikel 2 und 3 bestimmen den Rahmen des Tätigkeitsbereiches, der sich auf den Informationsaustausch beschränkt.<sup>100</sup> Die am Verbindungsdienst beteiligten Polizeibehörden unterrichten sich gegenseitig über verdächtige oder straffällige Personen, die im Grenzgebiet ihren Wohnsitz oder Aufenthalt haben. Im Gegenzug verpflichtet sich die Behörde, bei der die Nachricht eingegangen ist, unverzüglich geeignete Maßnahmen im Rahmen der eigenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu treffen.

In Artikel 4 wird ausdrücklich festgehalten, daß die Angehörigen der beteiligten Polizeidienste nur in besonders dringenden Fällen befugt sind, beim Überschreiten der Grenze Dienstkleidung zu tragen. Das Mitführen von Waffen oder das Vollziehen von Hoheitshandlungen auf dem Gebiet des anderen Staates wird ausdrücklich untersagt.

### **Kommentar:**

Auch dieses bilaterale Abkommen bleibt auf bestimmte Formen des Informationsaustausches im Grenzgebiet beschränkt. Der Informationsaus-

---

98 Es handelt sich um belgische Zollbeamte mit polizeilichen Befugnissen.

99 In einem internen Rundschreiben des Generalstabs der Gendarmerie werden die Distriktkommandanten von Eupen, Malmedy und Sankt Vith beauftragt, die Beamten ihrer jeweiligen Brigaden, die dem Verbindungsdienst angehören sollen, zu bezeichnen, und deren Namen dem „Procureur du Roi“ mitzuteilen.

100 Artikel 8: „Von dem Abkommen bleiben unberührt gegenwärtige und zukünftige Verträge und Abkommen über die Rechtshilfe oder die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens, die zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Belgien abgeschlossen werden oder an denen sie beteiligt sind.“

tausch wird nur sehr allgemein angesprochen und die entsprechenden Artikel 2 und 3 geben keinerlei Aufschluß darüber, in welchem Maße Einschränkungen in der Übermittlung und in der weiteren Verwendung vorliegen.

Zu diesem Punkt wird in dem ministeriellen Begleitschreiben zum Abkommen vermerkt, daß der in Artikel 2 vorgesehene Nachrichtenaustausch nur für die allgemeinen Zwecke der Verbrechensverhütung und Verbrechensbekämpfung,<sup>101</sup> nicht aber zur Unterstützung anhängiger Strafverfahren – etwa durch die Übersendung von Strafregisterausügen – gewährt wird.

Die Originalität des Abkommens liegt sicherlich in der Einsetzung eines Verbindungsdienstes. Auf deutscher Seite ist der Leiter des Dienstes ein Vertreter des Polizeipräsidenten, auf belgischer Seite liegt die Verantwortung in Händen eines Staatsanwalts. Dies ist – wie eingangs erwähnt – darauf zurückzuführen, daß die Initiative zum Abkommen von einem Polizeidienst stammt, der der Staatsanwaltschaft direkt untergeordnet ist.

Interessant ist auch die Möglichkeit, gegen die Bezeichnung eines Mitgliedes im Verbindungsdienst Einspruch einzulegen, was – wenn auch nur im Ansatz – an das Akkreditierungsverfahren für Diplomaten erinnern läßt.

Bei den Polizeibehörden, deren Beamte Mitglied des Verbindungsdienstes werden können, ist auf belgischer Seite die Gemeindepolizei nicht erwähnt. In der Praxis wurde dies jedoch anders gehandhabt. Nachdem M. GEHLEN, Beamter der Gerichtspolizei von Verviers und Schriftführer des Verbindungsdienstes, Kommissar der Stadtpolizei von Eupen wurde, blieb er weiterhin aktives Vorstandsmitglied des Verbindungsdienstes. Später wurde auch der Leiter der Polizeibehörde von Sankt Vith zu den Versammlungen eingeladen.

### *Arbeitsweise:*

Der deutsch-belgische Polizeiverbindungsdienst hat – zumindest in den ersten Jahren seines Bestehens – die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen deutschen und belgischen Polizeibehörden wesentlich geprägt. Er war nicht nur für die Euregio Maas-Rhein, dem sogenannten Dreiländereck,

---

<sup>101</sup> Als Beispiel werden Ermittlungen, Fahndungsmaßnahmen und Identitätsfeststellungen angeführt.

von großer Bedeutung, sondern auch darüber hinaus, da ebenfalls die Grenzpolizeibehörden von Rheinland-Pfalz beteiligt waren.

Die Jahresversammlungen des Verbindungsdienstes fanden abwechselnd in Deutschland und in Belgien statt. Die zu behandelnden Themen wurden im Vorfeld ausgetauscht und waren Bestandteil der Tagesordnung. Die Lektüre dieser Versammlungsunterlagen gibt ein eher bescheidenes Bild. Oft wurden im Abstand von mehreren Jahren dieselben Themen diskutiert, manchmal schien es offensichtlich schwierig, genügend Tagesordnungspunkte zu finden, und in anderen Jahren wiederum mußte die Jahresversammlung aus organisatorischen Gründen ausfallen.

Diese Feststellung erlaubt jedoch nicht den Schluß, daß keine intensive Zusammenarbeit bestand oder keine Probleme vorhanden waren. Im Gegenteil, die Gespräche mit Polizeibeamten der ersten Stunde haben verdeutlicht, daß der Großteil der Zusammenarbeit fallbezogen auf unmittelbarem Wege zwischen den jeweiligen Polizeibeamten beider Länder besprochen wurden und somit abseits der offiziellen Einrichtungen stattfanden. Diese Form der sogenannten informellen Zusammenarbeit, ohne jeglichen schriftlichen Niederschlag, stellte die häufigste Form der Zusammenarbeit dar.

Die sehr unterschiedlichen Führungsstrukturen beider Delegationen haben sich eher negativ auf die Arbeitsweise des Verbindungsdienstes ausgewirkt. Der belgische Staatsanwalt als Leiter der belgischen Delegation hatte keinen direkten Ansprechpartner auf deutscher Seite, da hier der Polizeipräsident von Aachen und später der Polizeipräsident von Köln die Leitung innehatten<sup>102</sup>. Auch waren beide Delegationsleiter nicht tagtäglich mit den rein polizeilichen Fragen der Zusammenarbeit beschäftigt, was ebenfalls den Informationsfluß erschwerte.

Schließlich hat seit Anfang der siebziger Jahre die NEBEDEAG-Pol die faktische Zusammenarbeit bestimmt. Sie hatte den doppelten Vorteil, daß die Polizeidienste einer einzigen Grenzregion, die drei Länder umfaßt, betroffen waren und die Besprechungen direkt zwischen den leitenden Polizeibeamten stattfanden. Nichtsdestoweniger hat der deutsch-belgische Verbindungsdienst wichtige Akzente gesetzt, nicht zuletzt durch das Verabschieden zweier Resolutionen über die Verbesserung der Zusammen-

---

102 Der Leitende Oberstaatsanwalt von Aachen wurde meist als Gast zu den Jahresversammlungen eingeladen.

arbeit.<sup>103</sup> Da es sich um schriftliche Beschlüsse der Generalversammlung handelt, werden sie in den rechtlichen Teil der Arbeit integriert und nachfolgend erläutert.

### ***Resolutionen:***

In den Jahren 1978, 1982 und 1985 wurden bei den Jahresversammlungen Resolutionen verabschiedet und den jeweiligen vorgesetzten Behörden übermittelt. Es muß jedoch festgestellt werden, daß diese der Praxis entsprungene Vorschläge wenig Beachtung auf politischer Ebene gefunden haben.

Die faktische Unmöglichkeit, den Gesetzgeber zum Handeln bewegen zu können, hat dann auch wesentlich dazu beigetragen, daß in den folgenden Jahren kaum neue Initiativen unternommen wurden und selbst Fragen zu Sinn und Zweck des Verbindungsdienstes laut wurden.

#### **a) Resolution vom 12. Dezember 1978 – Nothilfe und Nacheile**

Die erste Resolution wurde anlässlich der Jahresversammlung am 12. Dezember 1978 in Monschau verabschiedet. Auslöser für diesen Beschluß war ein Schußwaffengebrauch unweit der niederländisch-deutschen Grenze, bei dem zwei niederländische Zollbeamte erschossen wurden. Bei den folgenden Ermittlungen, die sowohl durch niederländische als auch durch deutsche Polizeibeamte geführt wurden, stellte sich unter anderem die Frage, ob – und wenn ja – in welcher Form deutsche Zoll- oder Polizeibeamte, die Zeugen einer Straftat im Nachbarland werden, reagieren können beziehungsweise dürfen.<sup>104</sup>

Der ausgearbeitete Forderungskatalog enthielt fünf Punkte, die nach Ansicht der Leiter und Mitglieder des deutsch-belgischen Verbindungsdienstes dringend einer rechtlichen Regelung bedurften.

103 Um die Öffentlichkeit für die Belange der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu sensibilisieren, wurden im Anschluß an die jährliche Generalversammlung oftmals Presseerklärungen abgegeben. AVZ, 30. Oktober 1985, AVZ, 2. November 1981, AVZ, 15. Juni 1977, AN, 14. August 1969.

104 Im vierten Teil der Arbeit wird dieser Fall ausführlich geschildert und kommentiert.

Die einzelnen Forderungen wurden wie folgt formuliert:

- „1. Die Beamten, die aus dienstlichem Anlaß eine Dienststelle im benachbarten Grenzgebiet aufsuchen, sind berechtigt, ihre Dienstkleidung zu tragen und ihre Dienstausrüstung mitzuführen.
2. Die Grenze darf auch von den Beamten überschritten werden, um bei einem gegenwärtigen Angriff auf Leib und Leben einer Person in unmittelbarer Nähe der Grenze Hilfe zu leisten.
3. Bei schwerwiegenden Straftaten sind die Beamten berechtigt, auf frischer Tat betroffene Täter über die Grenze hinweg zu verfolgen und zu ergreifen. Sie sind jedoch verpflichtet, festgenommene Personen unverzüglich der örtlichen zuständigen Polizeibehörde des Nachbarlandes zu überstellen.
4. In allen Fällen besteht die Pflicht, die zuständigen Behörden des Nachbarlandes ohne Verzug zu informieren. Nach Eintreffen der zuständigen Beamten des Nachbarlandes dürfen keinerlei weiteren Sofortmaßnahmen getroffen werden.
5. Bei allem Tätigwerden im Nachbarland darf nur im Falle der Notwehr von der Schußwaffe Gebrauch gemacht werden.“

Die Punkte 3 bis 5 betreffen in erster Linie das Nacheilrecht und wurden sicherlich durch das Beneluxabkommen aus dem Jahre 1962 inspiriert. Im Gegensatz zum Schengener Durchführungsabkommen, welches 12 Jahre später das Nacheilrecht zwischen den Schengenländern rechtlich verankert hat, wurden hier keinerlei zeitliche oder räumliche Begrenzungen des Festhalterrechts vorgeschlagen. Auch wurde die Nacheile nicht auf einen Straftatenkatalog oder auf auslieferungsfähige Straftaten beschränkt, sondern der allgemeine Begriff „schwerwiegende Straftat“ vorgezogen.

Insbesondere der Punkt 2 ist auf den Zwischenfall in Kerkrade zurückzuführen, da für die Polizeibeamten ein grenzüberschreitendes Nothilfe-recht gefordert wird. Auch der erste Punkt entsprach der Notwendigkeit der Praxis, da alle bisherigen bilateralen Vereinbarungen das Mitführen der Dienstausrüstung und somit auch der Waffen ausdrücklich untersagten.

Diese besondere Form des grenzüberschreitenden Polizeieinsatzes hat jedoch bisher in keinem Gesetzestext, auch nicht im Schengener Abkommen, Berücksichtigung gefunden.<sup>105</sup>

---

105 Schon bei der Generalversammlung des Verbindungsdienstes im Jahre 1964 wurde diese Frage des grenzüberschreitenden Nothilfe-rechts aufgeworfen. Seinerzeit-



In den folgenden Jahresversammlungen wurde stets mit Bedauern festgestellt, daß kaum Reaktionen von vorgesetzten Stellen erfolgten.<sup>106</sup> Schließlich wurden im Februar 1982 die Resolutionen von der NEBE-DEAG-Pol aufgegriffen und erneut den Verantwortungsträgern der Euregio Maas-Rhein als Empfehlung übermittelt.

#### b) Resolution vom 28. Oktober 1982 – Rauschgiftkriminalität

Wichtigstes Thema der Generalversammlung des Verbindungsdienstes vom 28. Oktober 1982 in Simmerath war die steigende Rauschgiftkriminalität im deutsch-belgischen Grenzgebiet. Die steigende Zahl der Drogentoten wurde ebenfalls mit der leichten Drogenbeschaffung in Heerlen (NL) in Verbindung gebracht. In der Tat haben Folgeermittlungen bei diesen Fällen ergeben, daß fast immer unmittelbar zuvor Heroin aus den grenznahen Niederlanden importiert wurde.<sup>107</sup>

Als Ursache für diese Entwicklung wurde die Drogenpolitik der Niederlande betrachtet. Auch die Tatsache, daß sich die Grenzstadt Heerlen nach Amsterdam und Rotterdam zum Drogenumschlagplatz Nr. 3 entwickelt habe, wurde als wichtiger Faktor der grenzüberschreitenden Drogenproblematik gewertet.<sup>108</sup>

Der Drogenschmuggel wird auch dadurch erklärt, daß die offene belgisch-niederländische Grenze genutzt wurde, um die Drogen über belgischen Boden in die Bundesrepublik einzuführen.

In einem ersten Resolutionsvorschlag sollten die niederländischen Behörden auf diesen Problemzustand direkt angesprochen werden. Folgender Wortlaut wurde den Mitgliedern vorgeschlagen:

---

wurde einstimmig die Ansicht vertreten, daß in Notsituationen ein Grenzübertritt mit Anhaltung erlaubt sei. Man bezog sich hier auf das Jedermansrecht, welches in beiden Ländern jeder Person das Recht beziehungsweise die Pflicht zuerkennt, einen Straftäter, der bei der Begehung einer Straftat überrascht wird, bis zum Eintreffen der Polizeidienste festzuhalten.

106 Erwähnt sei eine Initiative des Bundestagsabgeordneten Dr. Hans Stercken, der nach dem Mordanschlag in Kerkrade die Bundesregierung zu ihren Plänen zur Verbesserung der Verbrechensbekämpfung im belgisch-deutschen Grenzgebiet befragt hat (AN, 15. Januar 1979).

107 Vgl. RENARD, B., „Heerlen kämpft gegen Drogen“, AVZ, 21. Oktober 1982.

108 „Polizei arbeitet Hand in Hand über Grenzen hinweg“, AVZ, 2. November 1981.

„Der deutsch-belgische Polizeiverbindungsdienst (...) zeigt sich beunruhigt über die Tatsache, daß mehr und mehr junge Deutsche die deutsch-belgische Grenze überschreiten oder Belgien durchqueren, nachdem sie in den Niederlanden Rauschgift erworben haben.

In Anbetracht der zahlreichen Festnahmen und Sicherstellungen an den Grenzen unserer beiden Länder mit den Niederlanden stellt der Verbindungsdienst sich die Frage, ob die niederländischen Behörden den Rauschgifthandel und die daraus entstehenden sozialen Nachteile mit der erforderlichen Energie bekämpfen.

Aus diesen Gründen möchte der Verbindungsdienst die zuständigen niederländischen Behörden auf diese Problematik aufmerksam machen und ihnen die Schwere des durch den Rauschgifthandel, auch in den Nachbarländern, geschaffenen Problems begreiflich machen.“

Auf Anregung des belgischen Delegationsleiters wurde schließlich der Text abgeändert, da er die Ansicht vertrat, daß es zu weit ginge, die Niederlande direkt auf ihre eigenen Probleme hinzuweisen. Vielmehr solle man die diplomatischere Lösung wählen, die darin bestünde, die deutschen und belgischen vorgesetzten Behörden aufmerksam zu machen und diese zu bitten, gemeinsam mit den niederländischen Stellen nach einer Lösung zu suchen.

Schließlich wurde folgender Text verabschiedet:

„Die Leiter der nationalen Delegationen des deutsch-belgischen Polizeiverbindungsdienstes, dazu ermächtigt durch die statutenmäßige Jahreshauptversammlung, tagend in Simmerath (Bundesrepublik Deutschland) am 28. Oktober 1982:

- sind darüber beunruhigt, daß mehr und mehr junge deutsche Staatsangehörige, die im Besitz von Rauschgift sind, nicht nur an der belgisch-niederländischen Grenze, sondern auch an der deutsch-belgischen Grenze aufgegriffen werden;
- stellen fest, daß die Betroffenen das belgische Hoheitsgebiet durchqueren, nachdem sie sich in den meisten Fällen das Rauschgift in den Niederlanden beschafft haben;
- äußern den Wunsch, daß ihre jeweiligen Regierungen die Möglichkeit erwägen, Kontakte zu den niederländischen Behörden aufzunehmen, um dieses Problem zu untersuchen und die Möglichkeit zu prüfen, es einer Lösung zuzuführen.“

### c) Resolution von Oktober 1985 – Öffnung der Grenzen

Bei der Generalversammlung im Jahre 1985 war die geplante Öffnung der Grenzen im Rahmen des Schengener Abkommens vorherrschendes Thema.

Auf Initiative des damaligen Aachener Polizeipräsidenten wurde eine „Entschließung“ gefaßt, in der die Mitglieder des Verbindungsdienstes einstimmig die Ansicht vertraten, daß vor einer Öffnung der Grenzen mindestens folgende Punkte zu regeln seien:

1. Die Einführung der direkten polizeilichen, grenzüberschreitenden Amtshilfe ohne den diplomatischen Umweg;
2. Die Schaffung eines integrierten Fahndungssystems;
3. Die Harmonisierung der Gesetze auf dem Gebiet des Ausländer und Paßwesens, des Melderechts, des Betäubungsmittelrechts sowie des Waffen- und Sprengstoffrechts.

Auch nach dieser dritten Resolution hat es kaum Reaktionen seitens der vorgesetzten Behörden gegeben.

### 4. *Abkommen vom 3. Juni 1960 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs der Niederlande über den kleinen Grenzverkehr* <sup>109</sup>

Das Abkommen ist durch Notenwechsel vom 28. Juni 1961 zum 1. Juli 1961 in Kraft gesetzt worden. Dem vorausgegangen waren Verhandlungen einer deutschen und niederländischen Delegation in Den Haag in der Zeit vom 14. bis 16. August 1958.

Sinn und Zweck dieses 20 Artikel umfassenden Abkommens war die Erleichterung des Personenverkehrs in der Grenzzone. Die Polizei findet lediglich am Rande, in einer einzigen Bestimmung, Berücksichtigung.

#### *Inhalt der Vereinbarung:*

Der erste Abschnitt betrifft den kleinen Grenzverkehr außerhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen. Insbesondere wird festgeschrieben, unter

welchen Bedingungen Bewohnern der Grenzzone hierfür Sondergenehmigungen ausgestellt werden können.

Die zweite Serie von Bestimmungen bezieht sich auf den kleinen Grenzverkehr über zugelassene Grenzübergangsstellen und sieht ebenfalls das Ausstellen zeitlich begrenzter Grenzpassierscheine vor. In diesem Teil befindet sich die einzige Bestimmung, die sich auf die Polizeiarbeit bezieht. Artikel 14 hält fest, daß *„Polizei- und Grenzaufsichtsbeamte, die ihren Dienstsitz in der Grenzzone haben, zu genehmigten Dienstreisen die Grenze an zugelassenen Grenzübergangsstellen mit ihrem Dienstausweis überschreiten und sich im anderen Teil der Grenze aufhalten dürfen.“*

In der Ausführungsvorschrift zum deutsch-niederländischen Abkommen hat der Innenminister einige Erläuterungen zu diesem Punkt gegeben.<sup>110</sup> Er weist ausdrücklich darauf hin, daß jede Dienstreise, die sowohl in Uniform als auch in Zivilkleidung erfolgen darf, genehmigungspflichtig ist, beziehungsweise das Überschreiten der Grenze unter Benutzung des Dienstausweises oder in Uniform zu außerdienstlichen Zwecken nicht gestattet ist. Hoheitliches Handeln im Nachbarland wird den Beamten nicht zuerkannt. Die Ausführungsvorschrift führt diesbezüglich an, daß ein unmittelbares Verfolgungsrecht flüchtiger Rechtsbrecher über die Staatsgrenze den Polizeibeamten nicht zusteht. Des weiteren ist es dem Polizeibeamten, der sich im anderen Teil der Grenzzone befindet, nicht gestattet, aufgrund seines dienstlichen Auftrages eigenmächtig tätig zu werden.

### ***Kommentar:***

Es bedarf sicherlich einer mehr als großzügigen Auslegung, um in diesem Abkommen und dem entsprechenden Ausführungserlaß eine Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen deutschen und niederländischen Polizeidiensten zu sehen.

In keinsten Weise geht das Abkommen auf Formen der Zusammenarbeit ein: weder auf der Ebene des strukturierten Informationsaustauschs noch auf der Ebene der operationellen Zusammenarbeit. Vielmehr wird

---

109 BGBl., 1967, Teil II, 910–915.

110 Bekanntmachung BIM vom 6. Juli 1961 und Runderlaß des Innenministers vom 16. August 1961.

den Polizeibeamten bei der Überwachung des kleinen Grenzverkehrs eine reine Kontrollfunktion zuerkannt, die es ihnen erlaubt, mit ausdrücklicher Genehmigung die Grenzen zu überschreiten, und dann auch nur an den zugelassenen Grenzübergangsstellen.

Der Aachener Polizeipräsident F. FEHRMANN bemerkte seinerseits hierzu: „wenn auch das deutsch-niederländische Abkommen für die deutsch-niederländische Zusammenarbeit nicht sehr viel hergeben mag, so billigt und bestätigt es doch die Notwendigkeit einer besonders gearteten Zusammenarbeit der Polizeibehörden, denn sonst hätte kein Anlaß bestanden, eine Sonderregelung für Dienstreisen im kleinen Grenzverkehr zu treffen und sie zu erleichtern.“<sup>111</sup>

## B. Vereinbarungen zwischen belgischen, deutschen und niederländischen Polizeidiensten

### 1. Einleitung

Die bestehenden Regierungsabkommen wurden traditionell auf bilateraler Ebene abgeschlossen. Die kurze Analyse der zwischen den drei Ländern der Euregio unterzeichneten Übereinkünfte läßt unschwer erkennen, daß die polizeiliche Zusammenarbeit sehr unterschiedliche Regelungen kennt.

Für die Kooperation zwischen Polizeidiensten in der Euregio Maas-Rhein war diese Situation der bilateralen Verträge äußerst unbefriedigend. Dies wurde insbesondere immer dann ersichtlich, wenn durch laufende polizeiliche Ermittlungen Polizeien der drei Länder betroffen waren. Da es für die Polizeidienste der Grenzregion nicht möglich war, eine rechtliche Lösung in Form eines gemeinsamen Vertrages durchzusetzen, wurden eigene Wege gesucht.

Die wohl erfolgreichste Initiative auf dieser Ebene für die polizeiliche Zusammenarbeit überhaupt war die Schaffung der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet (NEBEDEAG-Pol)<sup>112</sup>.

---

111 FEHRMANN, F., Probleme der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit, Die Polizei 1975, Heft 4, S. 119.

Diese Arbeitsgemeinschaft ist auch Ausgangspunkt für die Vereinbarung aus dem Jahre 1971 zwischen den Kriminalpolizeidiensten der drei Länder.

## ***2. Die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet (NEBEDEAG-Pol)***

Am 17. September 1969 lud der damalige Aachener Polizeipräsident, Dr. Dundalex, erstmals die leitenden Polizeibeamten der belgischen und niederländischen Grenzpolizeibehörden zu einem offiziellen Arbeitsgespräch ein.<sup>113</sup>

Zahlreiche Möglichkeiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit wurden besprochen. Beispielhaft seien hier nur der Austausch von Organisationsschemata der Polizeien, gemeinsame Sprachkurse, Austausch von Kriminal- und Schutzpolizeibeamten zum Zwecke der Information, Einrichtung eines direkten Funksprech- und Fernschreibverkehrs, Einrichtung einer ständigen Kontaktstelle, Austausch erkennungsdienstlicher Unterlagen, regelmäßiger Gedanken- und Erfahrungsaustausch erwähnt.

In der Folgezeit entwickelte sich die NEBEDEAG-Pol zum Dreh- und Angelpunkt der polizeilichen Zusammenarbeit im Dreiländereck. Zahlreiche Initiativen wurden durch diese Arbeitsgemeinschaft gestartet und bei den jährlichen Generalversammlungen Revue passiert. Sehr schnell zeigte sich, daß die Polizeidienste vorwiegend auf Ebene der NEBEDEAG-POL Lösungen für eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit suchten und den deutsch-belgischen Verbindungsdienst teilweise ins Abseits drängten. Die Gründe hierfür waren vielseitig. Zum einen waren alle drei Länder der Euregio in der Arbeitsgemeinschaft vertreten und nicht nur das deutsch-belgische Grenzgebiet. Zum anderen war der Tätig-

---

112 Im dritten Teil der Arbeit wird die Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein am Beispiel der NEBEDEAG-Pol geschildert.

113 Vertreter waren auf belgischer Seite die Gerichtspolizei von Verviers, die Gendarmerie des Distriktes Eupen und die Gemeindepolizei Eupen. Als niederländische Mitglieder waren Vertreter der Rijkspolitie, der Gemeentepolitie und der Marechaussee der Städte Maastricht, Kerkrade, Roermond, Heerlen und Sittard anwesend. Die deutsche Delegation bestand aus Mitgliedern des Polizeipräsidiiums Aachen.

keitsbereich der NEBEDEAG-Pol auf das Dreiländereck Maas-Rhein beschränkt und somit geographisch überschaubarer, als dies für den deutsch-belgischen Verbindungsdienst der Fall war, der zwei verschiedene Bundesländer, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, umfaßte.

Schließlich war die Führungsstruktur übersichtlicher und effizienter, da sie in den Händen der leitenden Polizeibeamten der Grenzbehörden der drei Länder lag und nicht, wie beim Verbindungsdienst, von einem Staatsanwalt auf der einen und einem Verwaltungsbeamten auf der anderen Seite abhing.

Mit der Unmöglichkeit konfrontiert, der Arbeitsgemeinschaft einen institutionellen Rahmen zu geben, entschieden die Mitglieder zehn Jahre später, der NEBEDEAG-Pol das Rechtsstatut eines eingetragenen Vereins zu geben, dessen Satzung hiernach erläutert werden soll.<sup>114</sup>

### *Satzung der NEBEDEAG-Pol vom 12. März 1979*

Als Name der Vereinigung wurde die vorherige Bezeichnung „Arbeitsgemeinschaft der Leiter der belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet“ mit dem Zusatz „eingetragener Verein (e.V.)“ übernommen. Als Sitz wurde Aachen festgelegt.

Sich auf die deutsche Gemeinnützigkeitsverordnung vom 24. Dezember 1953 berufend erklären die Unterzeichner, ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke zu verfolgen. Diese Zielsetzung wurde wie folgt formuliert:

- a) Die Förderung und Intensivierung der grenznachbarlichen Zusammenarbeit sowie Gedankenaustausch zwischen den Mitgliedern, insbesondere über Möglichkeiten einer Verbesserung der internationalen und grenznahen Zusammenarbeit zwischen den Polizeien der verschiedenen Länder.
- b) Erfahrungsaustausch auf kriminal-, schutz- sowie verwaltungspolizeilichem Gebiet und in Angelegenheiten, die die polizeilichen Belange und die Arbeit ihrer Mitglieder berühren.

---

<sup>114</sup> Das zehnjährige Bestehen der Arbeitsgemeinschaft wurde durch einen Festakt in Aachen gefeiert, an dem neben dem Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen Vertreter aus allen Bereichen des öffentlichen Lebens aus dem Dreiländereck teilnahmen (AVZ, 26. September 1979; GE, 26. September 1979).

- c) Zusammenarbeit mit Behörden, Körperschaften und Institutionen, zu deren Aufgaben die Verbrechensverhütung und – aufklärung, die Verbesserung der Verkehrssicherheit und die Förderung der Unfallverhütung und die grenznachbarliche Zusammenarbeit gehören.
- d) Vorträge und Diskussionen über polizeiliche Probleme und Rechtsfragen sollen die Arbeit der Mitglieder unterstützen und vertiefen.
- e) Durchführung von Veranstaltungen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit, Förderung des europäischen Gedankens und der Völkerverständigung (öffentliche Vortrags- und Musikveranstaltungen unter internationaler Beteiligung sowie entsprechende Presseveröffentlichungen).“

Die Mitgliedschaft wurde begrenzt auf die Leiter und leitenden Beamten der staatlichen oder kommunalen belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet. Die Aufnahme eines neuen Mitglieds erfolgt nach schriftlicher Anmeldung durch den Vorstand. Hingegen entscheidet über eine eventuelle Ablehnung eines Aufnahmeantrags ausschließlich die Mitgliederversammlung.<sup>115</sup>

Die Mitgliederversammlung hält zur Erfüllung ihrer Aufgaben mindestens einmal jährlich eine Tagung ab. Zur Behandlung einzelner Fragen schafft die Satzung die Möglichkeit, Arbeitsgruppen zu bilden.

Schließlich sieht § 5 den spezifischen Passus vor, daß zum Schluß einer Aussprache festgestellt werden kann, welche Meinung die Mehrheit der Mitglieder zu einer Frage einnimmt, wobei das Aussprechen von Empfehlungen hingegen ausdrücklich ausgeschlossen wird. Vielmehr halten die Satzungen hier fest, daß „es jedem Mitglied überlassen bleibt, die Ergebnisse der Mitgliederversammlung in seinem Wirkungs- und Arbeitsbereich auszuwerten“.

Die Vorbereitung und Leitung der Mitgliederversammlung liegt in Händen des Vorstandes, der aus einem Vorsitzenden und zwei stellvertretenden Vorsitzenden besteht, wobei jedes der drei Länder ein Vorstandsmitglied stellt. Die weiteren in den Satzungen enthaltenen Bestimmungen bezüglich Beitragszahlungen und Auflösungsmodalitäten entsprechen den bei eingetragenen Vereinen üblichen Formulierungen und brauchen hier nicht näher vertieft zu werden.

---

115 Die Satzung hält in § 3 fest, daß die Mitgliedschaft bei Ausscheiden aus dem Amt oder auf schriftliche Austrittserklärung hin mit sofortiger Wirkung erlischt.



### *Satzungsänderung vom 1. Februar 1996*

Bei der Satzungsänderung wurde in der Namensbezeichnung der Begriff „... im Aachener Grenzgebiet“ durch „... Rhein-Maas-Gebiet“ ersetzt. Die Kurzbezeichnung NEBEDEAC-Pol wurde durch NEBEDEAG-Pol ersetzt. In § 2 wird als Zweck des Vereins die Förderung der polizeilichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des Schengener Abkommens beigefügt. Diese Formulierung soll lediglich die aktuelle politische Entwicklung berücksichtigen, ohne hierbei eine wesentliche Zweckänderung herbeizuführen. Schließlich wird in § 4 ein neues Organ, die „ständige Arbeitsgruppe“, geschaffen <sup>116</sup>.

### *Kommentar*

Die Schaffung der NEBEDEAG-Pol und deren Arbeitsweise sind bezeichnend für die Eigeninitiative, die Polizeibeamte im Dreiländereck entwickelt haben.

Der Erfolg der NEBEDEAG-Pol ist darauf zurückzuführen, daß sie aus einer praktischen Notwendigkeit heraus entstanden ist und nur aus den Behördenleitern besteht, die tagtäglich mit den Problemen polizeilicher Zusammenarbeit konfrontiert werden.

Ohne die Notwendigkeit oder die Effizienz der Arbeitsgemeinschaft anzuzweifeln, stellt sich unweigerlich die Frage, in welchem gesetzlichen Rahmen diese Zusammenarbeit stattfindet. Die Mitglieder der NEBEDEAG-Pol vertraten hier die Ansicht, daß die vorherigen bilateralen Verträge, die jeweils zwischen zwei der drei Länder der Euregio verabschiedet wurden, ausreichende Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit auf Ebene der Arbeitsgemeinschaft seien.

Es genügt jedoch, einen Blick auf diese sehr unterschiedlichen Abkommen zu werfen, um festzustellen, daß diese den Umfang der Zusammenarbeit, wie er durch die NEBEDEAG-Pol praktiziert wird, nicht regeln und diese bilateralen Abkommen nicht per Analogie auf das jeweils dritte Land ausgedehnt werden können.

---

<sup>116</sup> Die Aufgabenbereiche der „Ständigen Arbeitsgruppe“ werden im vierten Teil näher erläutert.

An dieser Situation kann natürlich auch die Umwandlung der Arbeitsgemeinschaft in einen eingetragenen Verein nichts ändern. Es erübrigt sich hier sicherlich, die Frage zu vertiefen, inwiefern eine privatrechtliche Vereinigung deutschen Rechts als Grundlage für internationale polizeiliche Zusammenarbeit dienen kann. Es mag auch erstaunen, daß belgische und niederländische Polizeibeamte in ihrer amtlichen Funktion einem deutschen Verein beigetreten sind, auch wenn hier der Vollständigkeit halber erwähnt werden muß, daß zahlreiche meiner Gesprächspartner der Ansicht waren, daß sie nur als Privatperson eine Mitgliedschaft angenommen haben.

Es ist offensichtlich, daß dieser Verein in keinsten Weise befugt ist, Entscheidungen zu treffen, die eine rechtsstaatliche Verpflichtung für die Polizeidienste der drei Länder darstellen könnten. Die Lektüre des in der Satzung vorgesehenen Tätigkeitsbereichs verdeutlicht auch, daß dieser nur im Ansatz der wirklichen Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft entspricht. Bezeichnend für diese fehlende Kohärenz zwischen Text und Wirklichkeit ist sicherlich auch der Passus in der Satzung, in dem ausdrücklich davon abgesehen wird, Stellungnahmen zu formulieren, obwohl dies in der Praxis mehrmals der Fall war.<sup>117</sup>

Im Rahmen der Arbeitsgespräche wurden ebenfalls – wenn auch in bedeutend geringerem Maße – Probleme im Bereich der Rechtshilfe angesprochen. Deutlich wurde dabei das sehr unterschiedliche Verhältnis zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft in den Ländern der Euregio.

Im Gegensatz zu ihren belgischen und niederländischen Kollegen verfügen deutsche Polizeibeamte über umfangreichere Möglichkeiten, um in eigener Verantwortung polizeilich tätig zu werden. Das belgische und niederländische System ist hingegen dadurch gekennzeichnet, daß die Polizei schon zu Beginn der Ermittlungen die Staatsanwaltschaft informiert und den Anweisungen der Verfolgungsbehörde entsprechend die Ermittlungen fortführt.

Es ist dann auch verständlich, daß Forderungen zur Erleichterung der „polizeilichen Rechtshilfe“ vor allem von deutschen Mitgliedern der NEBEDEAG-Pol gestellt wurden.

---

117 Bei ihrer Generalversammlung im Jahre 1982 hat die NEBEDEAG-Pol beispielsweise die Resolution des deutsch-belgischen Verbindungsdienstes von 1978 übernommen und diesen Forderungen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit den vorgesetzten Instanzen der Euregio Maas-Rhein vorgelegt.

Beispielhaft seien folgende drei Vorschläge des Aachener Polizeipräsidenten aus dem Jahre 1975 erwähnt <sup>118</sup>:

- Die Änderung der Auslieferungsverträge wurde dahingehend ange-regt, daß es erlaubt werden sollte, Auslieferungen innerhalb einer Grenzzone von vierzig Kilometern direkt von Polizei zu Polizei oder wenigstens von Staatsanwaltschaft zu Staatsanwaltschaft durch-zuführen.
- Die Möglichkeit sollte geschaffen werden, daß die auf polizeiliches Ersuchen des einen Landes im Nachbarland bei Durchsuchungen si-chergestellten Beweismittel ohne diplomatische oder gerichtliche bzw. staatsanwaltschaftliche Genehmigungen von der ersuchenden Polizei sofort in ihr Land übernommen werden können.
- Schließlich wurde gefordert, daß Kriminalbeamte des eigenen Landes in der Grenzzone auf Anordnung ihrer Vorgesetzten und im Einver-nehmen und in Anwesenheit der örtlich zuständigen Polizeibehörden berechtigt werden sollten, Vernehmungen, Durchsuchungen oder Be-schlagnahmen selbst durchzuführen.

Auch heute, 23 Jahre später, ist die Verwirklichung dieser Vorschläge kaum denkbar.

### ***3. Vereinbarung vom 2. Juni 1971 über die Zusammenarbeit der Kriminaldienststellen im deutsch-niederländisch-belgischen Grenzgebiet<sup>119</sup>***

Die Vereinbarung betrifft die Polizeidienststellen der jeweiligen Länder, die sich besonders mit der grenzüberschreitenden Kriminalität befassen. Es handelt sich für Belgien um die Police Judiciaire von Verviers, für die Niederlande um die „Regionale Identificatie Centrale Zuid-Limburg“ mit Sitz in Heerlen und auf deutscher Seite um die Kriminalpolizei in Aachen.

Die Vereinbarung wurde ein Jahr, nachdem die Vertreter der drei Län-der der Euregio sich erstmals in Aachen getroffen hatten, unterzeichnet.

---

118 FEHMANN, F., „Probleme der grenznachbarlichen polizeilichen Zusammenarbeit“, Die Polizei, April 1975, S. 121.

119 Die Vereinbarung wurde nicht veröffentlicht. Sie wurde von den jeweiligen Poli-zeidiensten eher als Arbeitsdokument betrachtet und diente in erster Linie dem in-ternen Gebrauch. Kommentare in der Fachliteratur bestehen deshalb auch nicht.

### *Inhalt der Vereinbarung:*

Der erste Artikel hält die Zielsetzung und die allgemeinen Richtlinien für den Informationsaustausch zwischen den drei Polizeidiensten folgendermaßen fest:

„Im Interesse der zweckdienlichen Ermittlungen von Straftätern im deutsch-niederländisch-belgischen Grenzgebiet vereinbaren die drei genannten Dienststellen einen regelmäßigen, systematischen Austausch von Erkenntnissen über auffallende Straftaten innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches sowie dort wohnhafter beziehungsweise aufhältlicher Personen, welche diese Straftaten begangen haben beziehungsweise dieser verdächtig sind.“<sup>120</sup>

Um diesen Nachrichtenaustausch zu gewährleisten, wurde die Schaffung von dreisprachigen Meldevordrucken vorgesehen, die jeder Dienst für seinen Zuständigkeitsbereich auszufüllen hat und die er wöchentlich den bezeichneten Dienststellen auf postalischem Weg zustellt.

Für den Fall, daß über eine straffällige Person Erkenntnisse übermittelt werden, wurde vereinbart, daß jeweils Lichtbilder beizufügen sind. Wenn dies dem entsprechenden Polizeidienst angebracht erscheint, können zur näheren Erläuterung der meldepflichtigen Straftat beziehungsweise Personen weitere Unterlagen wie Protokollabschriften, Berichte, Fingerabdruckmuster usw. beigelegt werden.

Die Vereinbarung beinhaltet des weiteren zwei Kataloge von Straftaten, in denen eine Mitteilung an die benachbarten Behörden vorgesehen ist. Die Meldepflicht an die beiden anderen Kriminalpolizeibehörden bei der ersten Serie von Straftaten ist grundsätzlicher Natur und besteht ungeachtet der Staatsangehörigkeit beziehungsweise des Wohn- oder Aufenthaltsortes des Täters.<sup>121</sup> Es handelt sich im einzelnen um schwere Gewalttaten (Mord und Totschlag, Brandstiftung, Sabotage und sonstige gemeingefährliche Delikte), Straftaten, die sich gegen die Sicherheit des Staates, die Würde des Königshauses sowie die Oberhäupter und Vertreter befreundeter Staaten richten, mißlungene Anstiftung, Menschenraub, Kindesraub, Entführung, Nötigung und Erpressung, schwerer Diebstahl, Diebstahl von und aus Kraftfahrzeugen, unbefugte Benutzung von Kraftfahrzeugen, gewohnheits-

---

120 Art. 4 der Vereinbarung.

121 In Anwendung von Artikel 6 der Vereinbarung haben Meldungen in diesen Fällen auch dann zu erfolgen, wenn der Täter noch unbekannt ist.

mäßige Hehlerei, Verbreitung unzüchtiger Schriften, Notzucht, Falschmünzerei, Fälschung von Banknoten, Handel mit verbotenen Schußwaffen, Herstellung, Vertrieb und Besitz von Betäubungsmitteln.

Bei der Begehung einer in der zweiten Liste festgehaltenen Straftat ist nur die Dienststelle zu benachrichtigen, in deren Zuständigkeitsbereich der Täter wohnt, er sich aufhält oder dessen Staatsangehörigkeit er besitzt. Aufgelistet sind hier folgende Straftaten beziehungsweise Sachverhalte: Körperverletzung, fahrlässige Tötung, Straftaten gegen die Staatsgewalt, Fälschung von Siegeln und Marken, Urkundenfälschung, einfacher Diebstahl, Hehlerei, Betrug, Unterschlagung, Exhibitionismus, Unzucht mit Minderjährigen, tätlicher Angriff auf die Ehrbarkeit, Kupplerei, Zuhälterei, bekannte männliche und weibliche Prostituierte, versuchter Selbstmord, Trunkenheit am Steuer, Unfallflucht. Jedoch muß eine Mitteilung an die beiden anderen Dienste erfolgen, wenn der Straftäter ungeachtet seiner Nationalität und seines Wohnsitzes als regionaler beziehungsweise überörtlicher Täter anzusehen ist.<sup>122</sup>

Abschließend hält die Vereinbarung fest, daß die ausgetauschten Erkenntnisse vertraulich zu behandeln sind und unter keinen Umständen für andere Zwecke als die der Strafverfolgung verwendet werden dürfen.

### *Kommentar:*

Es handelt sich um eine internationale Vereinbarung, in der Polizeibeamte Verpflichtungen im Rahmen eines gegenseitigen und sehr umfangreichen Informationsaustausches eingehen.

Die Vereinbarung zwischen den drei Kriminalpolizeien wurde unterzeichnet durch die Herren K. WEISS, Kriminalhauptkommissar, Aachen, M. GEHLEN, Inspecteur aux délégations judiciaires, Verviers, und H. HEITBOEK, Hoofdinspecteur van Politie. Es handelt sich hier nicht um die

---

<sup>122</sup> Art. 5. 3. 1. hält hier erklärend fest, daß es sich dann um einen „regionalen“ (überörtlichen) Täter handelt, wenn er Bewohner des Grenzgebietes ist, bei dem jedoch eine kriminelle Betätigung auch außerhalb des begrenzten Wohngebietes oder Aufenthaltsortes zu erwarten ist. Als Beispiel wird hier der Fall eines Exhibitionisten deutscher Nationalität angeführt, der in den deutschen Grenzgebieten von Herzogenrath wohnt und dort straffällig wurde, bei dem jedoch auch anzunehmen ist, daß er im niederländischen Nachbargebiet auftreten wird.

jeweiligen Dienststellenleiter, sondern um die Polizeibeamten der drei Länder, die sich täglich mit der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit befaßten.

Es ist offensichtlich, daß diese Initiative auf völkerrechtlicher Ebene äußerst fragwürdig ist und gegen die allgemeine Regel verstößt, daß lediglich die gewählten Volksvertreter aus Parlament und Regierung befugt sind, rechtsstaatliche Verpflichtungen einzugehen. Dies muß bedeuten, daß das Abkommen zu keinem Zeitpunkt als Rechtsgrundlage polizeilichen Handelns angesehen werden konnte.

Trotzdem haben insbesondere die Meldevordrucke die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit mitbestimmt, und es ist unbestreitbar, daß dieser Informationsfluß der polizeilichen Ermittlungstätigkeit sehr dienlich war.

Besondere Bedingungen zur Registrierung, Weiterleitung oder eventueller Vernichtung der erhaltenen Informationen sieht der Text nicht vor, lediglich die Verpflichtung, die Erkenntnisse vertraulich zu behandeln, hat ansatzweise einen datenschutzrechtlichen Charakter.

Erwähnenswert ist sicherlich auch, daß die Vereinbarung vorsieht, daß die erhaltenen Informationen ausschließlich zur Strafverfolgung verwendet werden dürfen.

Dies erscheint um so verwunderlicher, als in den meisten Fällen im Empfangsland der Information gar keine Strafverfolgung möglich ist, da eine gerichtliche Verwendbarkeit von polizeilichen Unterlagen immer den Rechtshilfegeweg über die zuständige Staatsanwaltschaft verpflichtend vorsieht.

Um trotzdem eine Verwendbarkeit der erhaltenen Information zu erwirken, ist in der Praxis oft zu beobachten, daß belgische Polizeibeamte die Erkenntnisse in eigenen Protokollen verarbeiten, indem sie das Protokoll mit dem Satz beginnen: *„Im Rahmen der grenznachbarlichen Zusammenarbeit haben wir in Erfahrung gebracht, daß ...“*

---

## Teil 2 – Einsatz von Zwangsmitteln – eine rechtsvergleichende Analyse

### A. Einleitung

Im vorhergehenden 1. Teil wurden die rechtlichen Grundlagen erläutert, die bei der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit Anwendung finden. Aus dieser ersten Analyse wird ersichtlich, daß nur in Teilbereichen Gesetzestexte bestehen und die nationalen Gesetzgebungen weiterhin in vollem Umfang Anwendung finden. Die Koexistenz unterschiedlicher innerstaatlicher Rechtsgrundlagen sowohl in den Bereichen des materiellen Strafrechts und Strafverfahrensrechts als auch im Polizeirecht hat demzufolge unmittelbare Auswirkungen auf die polizeiliche Zusammenarbeit, insbesondere dann, wenn ein Polizeibeamter grenzüberschreitend tätig wird.

Im Vorfeld der Analyse der praktischen Aspekte der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit soll zur Verdeutlichung dieser Problematik der Einsatz von Zwangsmitteln als Beispiel für eine rechtsvergleichende Betrachtung herangezogen werden. Der Einsatz von Zwangsmitteln und insbesondere der Gebrauch von Schußwaffen erscheint auch deshalb als bestes Beispiel, da es sich um die weitestgehende Befugnis handelt, über die Polizeibeamte in der Ausübung ihres Dienstes verfügen.

In der Rechtslehre wird allgemein die Ansicht vertreten, daß der Staat bei der legitimen Anwendung unmittelbaren Zwangs über eine Monopolstellung verfügt. Zur Durchführung dieser Zwangsmaßnahmen kann der Staat auf die Dienste seiner Polizeibeamten zurückgreifen. Da die Anwendung unmittelbaren Zwangs meist einen Eingriff in die persönlichen Rechte und Freiheiten Dritter darstellt, ist sie nur in einem rechtlich klar abgesteckten Rahmen zulässig.<sup>1</sup>

Sowohl das Beneluxabkommen als auch das Schengener Durchführungsabkommen, welches im 5. Teil eingehender kommentiert wird, gehen auf den „grenzüberschreitenden“ Einsatz von Zwangsmitteln ein.

Das Beneluxabkommen vom 27. Juni 1962 bezüglich Auslieferung und internationaler Rechtshilfe in Strafsachen war die erste Rechtsgrundlage, die es Polizeibeamten ermöglichte, außerhalb der Landesgrenzen tätig zu werden. Insbesondere die Artikel 27 und 28 halten die Voraussetzungen fest, die für eine grenzüberschreitende Nacheile gegeben sein müssen. Die Zugriffsmöglichkeit auf den flüchtenden Straftäter ist auf eine Distanz von 10 Kilometern nach Überschreiten der Grenze beschränkt.<sup>2</sup> Was die Anwendung von Zwangsmitteln betrifft, so sieht das Beneluxabkommen vor, daß die nacheilenden Beamten den örtlich zuständigen Polizeibeamten gleichgestellt werden. Anwendbar ist demnach nationales Recht.

Die Artikel 40 bis 44 des Schengener Durchführungsübereinkommens betreffen ebenfalls Nacheile und grenzüberschreitende Observation in den Schengenländern. Der Gebrauch der Schußwaffen wird ausdrücklich auf den Fall der Notwehr beschränkt. Dies wirft unweigerlich die Frage auf, ob der Begriff „Notwehr“ in allen Ländern die gleiche Bedeutung und Tragweite hat.

Ziel der rechtsvergleichenden Analyse ist es, wesentliche Unterschiede zwischen den nationalen Gesetzgebungen der drei Länder der Euregio Maas-Rhein hervorzuheben.<sup>3</sup>

- 
- 1 GÖTZ, W.: „Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht“, Göttingen 1990, S.168; KIRCHHOF, P.: „Notwehr und Nothilfe des Polizeibeamten aus öffentlich-rechtlicher Sicht“, in MERTEN, H. (Hrsg.), „Aktuelle Probleme des Polizeirechts“, Berlin 1977, S 67.
  - 2 Das Beneluxabkommen vom 27. Juni 1962 wurde durch Gesetz vom 1. Juni 1964 in die belgische Gesetzgebung übernommen (Belgisches Staatsblatt, 24. Oktober 1967, S. 2, 11097 ff.).
  - 3 Eine ausführliche rechtsvergleichende Analyse befindet sich in: BRAMMERTZ, S., BOURDOUX, G.L., „L'usage de la force et des armes à feu par les fonctionnaires de police dans l'Euregio Meuse-Rhin“, Rev.dr.pén. 4/1995, S. 344–407 – Zusammenfassungen des Aufsatzes befinden sich in deutscher Sprache in: Die Polizei, 2/1996, S. 33–43, unter dem Titel „Schußwaffengebrauch durch Polizeibeamte an der deutsch-belgisch-niederländischen Grenze“, und in niederländischer Sprache in: Delikt en Delinkwent, Okt. 1996, S. 771–787, unter dem Titel „Vuurwapengebruik door politieambtenaren in de Euregio Maas-Rijn“.



Im weiteren Verlauf der Arbeit sollen auch die möglichen Auswirkungen auf die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit im „Dreiländereck“ aufgezeigt werden.

## B. Schußwaffengebrauch durch belgische Polizeibeamte

### 1. *Einleitung*

Bis zum Inkrafttreten des neuen Polizeigesetzes vom 5. August 1992 beinhalteten die Gesetze über die Gemeindepolizei und die Gendarmerie verschiedene Bestimmungen, die sich auf die gesetzlichen Verteidigungsmittel der Polizeibeamten bezogen, insbesondere wenn sie mit der Bewachung von Personen, Gütern oder Orten beauftragt oder aber angewiesen wurden, gegen gewalttätige Menschenmengen vorzugehen.<sup>4</sup>

Diese je nach Polizeidienst unterschiedlichen Situationen waren für die Polizeibeamten unbefriedigend, da eine annehmbare Rechtssicherheit nicht gewährleistet werden konnte. Um bezüglich dieser Probleme Abhilfe zu schaffen, wurden in den letzten Jahren mehrere Gesetzesvorschläge ausgearbeitet, die darauf abzielten, die Anwendung unmittelbaren Zwangs, insbesondere den Gebrauch von Schußwaffen, einheitlich zu regeln. Ergebnis dieser Bemühungen ist das Polizeiaufgabengesetz, das, ohne die Verschiedenheit der Polizeidienste zu beeinträchtigen, einheitliche Regeln geschaffen hat.<sup>5</sup>

---

4 Art. 187 und 188 des neuen Gemeindegesetzes und Art. 19 und 20 des Gesetzes über die Gendarmerie.

5 In Belgien bestehen weiterhin drei in ihrer Struktur gänzlich verschiedene Polizeidienste: die Gendarmerie als nationale Polizei, die in Brigaden und Distrikten arbeitet, von einem Generalstab geleitet wird und unter der Aufsicht des Innenministers steht; die Gemeindepolizeien, die lediglich auf Ebene der Gemeinden organisiert sind und dem Bürgermeister unterstehen; und die Gerichtspolizei, deren Brigaden auf Ebene der 28 belgischen Staatsanwaltschaften bestehen, die dem Prokurator des Königs (leitender Oberstaatsanwalt) unterstehen und vom Minister der Justiz abhängen.

## 2. *Das Polizeiaufgabengesetz vom 5. August 1992*<sup>6</sup>

### a. Die Anwendung unmittelbaren Zwangs (Art. 1 Abs. 3 PAG)

Artikel 1 des Polizeiaufgabengesetzes sieht vor, daß der Polizeibeamte zur Durchführung seiner Aufgaben Zwangsmittel nur unter Einhaltung der im Gesetz vorgesehenen Bedingungen anwenden darf. Sowohl in den parlamentarischen Unterlagen als auch in der Begründung zum Gesetz ist zu lesen, daß die Begriffe Zwangsmittel und Gewalt weitgehend interpretiert werden müssen, angefangen bei leichter Gewaltanwendung gegen Personen, zum Beispiel durch Anrempeln oder Polizeigriff, bis hin zur Tötung des Angreifers im Extremfall.<sup>7</sup>

Die Anwendung von Gewalt gegen Sachgüter wie zum Beispiel das Einschlagen einer Türe, um eines Straftäters habhaft zu werden, fällt auch unter diesen Begriff.

Der Begriff „unmittelbarer Zwang“ umfaßt nicht nur die rein physischen Zwangsmittel, sondern bezieht sich auch auf die persönliche Freiheiten einschränkende Maßnahmen wie Festnahme, Personenkontrolle, Durchsuchung, Beschlagnahme, usw.<sup>8</sup>

### b. Die Anwendung von Gewalt (Artikel 37)<sup>9</sup>

#### *Prinzipien*

Artikel 37 bezieht sich auf die Anwendung von Gewalt durch Polizeibeamte im weitesten Sinne. Gemeint sind sowohl die Anwendung von Ge-

6 Eine ausführliche Studie des neuen Polizeiaufgabengesetzes findet man in BOURDOUX, G.L. und DE VALKENEER, C.: „La loi sur la fonction de police“, Larcier 1992.

7 Doc.parl., Senat, 364/2, 1990–91.

8 BRAMMERTZ, S., BOURDOUX, G., op. cit., S. 387.

9 Art. 37 PAG: „Bei der Durchführung seiner verwaltungspolizeilichen und gerichtspolizeilichen Aufgaben kann jeder Polizeibeamte zur Verwirklichung eines rechtmäßigen Ziels Gewalt anwenden, unter der Bedingung, daß dieses Ziel anders nicht zu erreichen ist, und vorausgesetzt, daß der Beamte die entstehenden Risiken mit in Betracht zieht. Jede Anwendung von Gewalt muß vernünftig und

walt gegen Personen wie auch gegen Sachgegenstände, sei es nun durch den Gebrauch von Schußwaffen oder den Zugriff auf Hilfsmittel.

Jede Gewaltanwendung ist drei wesentlichen Bedingungen unterworfen. Eine gesetzliche Grundlage muß vorhanden sein (Legalitätsprinzip)<sup>10</sup>, die Anwendung von Gewalt muß das letztmögliche Mittel sein, um die polizeilichen Maßnahme durchzusetzen (Erforderlichkeitsprinzip), und die polizeiliche Maßnahme darf nicht außer Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (Proportionalitätsprinzip).<sup>11</sup>

### *Vorherige Androhung*

Artikel 37 Absatz 3 hält fest, daß jede Gewaltanwendung nach Möglichkeit vorher angedroht werden muß. Diese Erforderlichkeit besteht jedoch nicht, wenn durch eine vorherige Androhung die Maßnahme wirkungslos wird. Diesbezüglich hat der Innenminister das Beispiel von Geiselnahmen genannt.<sup>12</sup>

Hinweise über die Art und Weise, wie die Androhung zu erfolgen hat, enthält Artikel 37 nicht. Lediglich die Bestimmung über den Einsatz von Schußwaffen hält fest, daß die vorherige Androhung mit „lauter Stimme“ erfolgen muß.<sup>13</sup>

### **c. Schußwaffengebrauch gegen Personen (Art. 38)**

Artikel 38 sieht ausdrücklich vier Situationen vor, in denen Schußwaffen gegen Personen eingesetzt werden dürfen, und zwar: Fälle von Notwehr, schwere Kriminalität, Schutz von Personen und Orten im Rahmen verwal-

---

im Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen. Jeder Anwendung von Gewalt muß eine Warnung vorausgehen, es sei denn, daß diese die Anwendung unmöglich macht.“

10 Doc. Parlem., Chambre, 16 37/1, S.2, und Doc. Parlem., Chambre, 1990–91, S. 35.

11 Vgl. VERHAEGEN, J.: „La protection pénale contre l'excès de pouvoir et la résistance légitime à l'autorité“, Brüssel 1969, S. 98.

12 Doc. Parlem., Chambre, 1637/12, 1990–91, S. 61 und 111.

13 Ein Warnschuß wird ebenfalls als vorherige Androhung betrachtet (BOURDOUX, G., BRAMMERTZ, S., op. cit., S. 380).

tungspolizeilicher Maßnahmen und schließlich zum Schutz von Personen im Rahmen gerichtspolizeilicher Aufgaben.<sup>14</sup>

### *Notwehr*

Im Gegensatz zum Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen spricht Artikel 38 des belgischen Polizeiaufgabengesetzes dem Polizeibeamten ausdrücklich ein Notwehrrecht im Sinne der Artikel 416 und 417 des belgischen Strafgesetzbuches zu.

Der Notwehrhandlung vorausgehen muß ein Angriff gegen den Beamten oder eine Drittperson. Dieser Angriff muß rechtswidrig sein und gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die individuelle Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung gerichtet sein. Der Polizist muß darauf achten, daß die zur Notwehr angewandten Mittel nicht außer Verhältnis zur bestehenden Gefahr stehen. Im belgischen Recht bleibt das Notwehrrecht auf den Schutz von Personen beschränkt.<sup>15</sup>

Vorausgesetzt wird in jedem Einzelfall, daß der Beamte gleichzeitig zu den Bedingungen des Strafgesetzbuches über die Notwehr ebenfalls die Bestimmungen des Artikels 37 des Polizeiaufgabengesetzes einhält.

### *Schwere Kriminalität*

Das Polizeiaufgabengesetz erlaubt über die Notwehr hinaus den Gebrauch von Schußwaffen gegen Personen, die bei der Begehung eines Verbrechens oder eines Vergehens mit Gewaltanwendung auf frischer Tat überrascht werden, wenn der Polizeibeamte Gründe hat, anzunehmen, daß der oder die Straftäter bewaffnet sind und eine Bereitschaft zum Gebrauch dieser Waffen vorauszusetzen ist.<sup>16</sup>

Unter diesen strengen Bedingungen kann der Polizeibeamte seine Dienstwaffe sowohl gegen diese Personen als auch gegen ein flüchtendes

---

14 Doc. Parlem., Chambre, 1637/1, S. 22.

15 TULKENS, F. und VAN DE KERCHHOVE, M.: „Introduction au droit pénal“, Brüssel 1991, S. 203.

16 Doc. Parlem., Sénat, 364/2, 1990–91, S. 10.

Fahrzeug benutzen, in welchem sich der Straftäter befindet, und dies ungeachtet der Frage, ob eine Notwehrsituation besteht oder nicht.

Dieses äußerste Mittel darf jedoch nur dann angewandt werden, wenn es darum geht, einen flüchtenden Straftäter festzuhalten, bei dem vorausgesetzt werden muß, daß jede Verzögerung einer Festnahme eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit darstellt.

Artikel 38 verlangt in jedem Fall eine „frische Tat“ im Sinne von Artikel 41 des Strafprozeßgesetzbuches, was zur Folge hat, daß der Gebrauch einer Schußwaffe gegen einen Flüchtenden einige Tage nach Begehung der Straftat durch das Gesetz nicht mehr gedeckt ist.

Der Gesetzgeber hat somit den Gebrauch von Schußwaffen auf Situationen mit besonderen Umständen, zum Beispiel Überfälle mit Gewaltanwendung, Geiselnahmen oder terroristische Anschläge beschränken wollen. Diese extremen Straftaten werden als eine Art Notwehrsituation eingestuft, bei der die Gesellschaft durch den Angriff bedroht wird.<sup>17</sup>

### *Schutz von Personen*

Im Falle absoluter Notwendigkeit können Polizeibeamte auch dann ihre Schußwaffe gebrauchen, wenn dies die einzige Möglichkeit bleibt, Personen zu schützen, mit deren Aufsicht sie im Rahmen der Durchführung einer gerichtspolizeilichen Aufgabe betraut wurden. Man hat hier insbesondere an den Schutz von Zeugen oder Kronzeugen gedacht.<sup>18</sup> Diese Bestimmung erlaubt jedoch nicht, durch Waffengewalt jemanden in Gewahrsam zu halten, den andere zu befreien versuchen.

#### **d. Situationen, die nicht durch das Gesetz geregelt sind**

Die durch das Polizeiaufgabengesetz herbeigeführten Abänderungen schließen jedoch nicht unbedingt aus, daß für den Polizeibeamten, wie schon in der Vergangenheit, andere Rechtfertigungsgründe als in Artikel 38 vorgesehen, vorliegen können, wenn es darum geht, mittels Waffenge-

---

17 D'HAENENS, J.: "Het Gebruik van vuurwapens tegen personen door de politie bij bestrijding van de criminaliteit", R.W. 1968-69, S. 241-254.

18 BOURDOUX, G.L., DE VALKENEER, C., op. cit., S. 142.

walt einen Schwerverbrecher zu stellen, ein flüchtendes Fahrzeug zu stoppen oder eines Autofahrers habhaft zu werden, der den Anhaltenweisungen eines Beamten keine Folge leistet.

Es handelt sich hier natürlich um äußerst delikate Situationen, die jeder Polizeibeamte sicherlich nach Möglichkeit vermeiden sollte. Insbesondere der Schußwaffengebrauch gegen ein flüchtendes Fahrzeug wird von der Rechtsprechung oft in Frage gestellt.<sup>19</sup> Grundsätzlich schließt Artikel 37 des Polizeiaufgabengesetzes in diesen Situationen den Schußwaffengebrauch nicht gänzlich aus, vorausgesetzt, daß die allgemeinen Legalitäts-, Erforderlichkeits- und Proportionalitätsprinzipien eingehalten werden. Dies bedeutet praktisch, daß die dem Waffengebrauch vorausgegangene Straftat schwerwiegend sein muß und keine andere Möglichkeit besteht, das Fahrzeug zu stoppen.<sup>20</sup>

Zu erwähnen ist auch, daß die belgische Gesetzgebung nicht die Situation des aus der Haft flüchtenden Straftäters mit einbezieht. Es ist demnach nicht möglich, sich auf die Bestimmungen des Polizeiaufgabengesetzes zu berufen, um den Einsatz von Schußwaffen gegen flüchtige Straftäter zu rechtfertigen.

#### e. Schußwaffengebrauch zum Erhalt der öffentlichen Ordnung (Art. 38, Abs. 3)

Im Falle absoluter Notwendigkeit können Beamte der Gendarmerie und der Gemeindepolizei Gebrauch ihrer Schußwaffen machen, wenn sie keine andere Möglichkeit haben, Personen, die ihnen anvertraut wurden, bestimmte Orte oder den Transport von gefährlichen Gütern zu schützen.<sup>21</sup>

19 LAFFINEUR, G.: „L'usage des armes par les membres des polices en direction d'un véhicule en fuite“, J.T., 1977, S. 581. SCREUENS, R., QUARRE, PH., BOSLY, H.D., GORLE, F.: „Chronique semestrielle de jurisprudence“, Rev.dr.pén., 1987, S. 1063 und S. 1064. D'HAENENS, J.: „Het gebruik van vuurwapens tegen personen door de politie bij bestrijding van de criminaliteit“, R.W. 1968, S. 241–254. MARCHAL, A.: „Wettige verdediging en vuurwapengebruik door de politie bij roofovervallen“, R.W., 1971, S. 1497.

20 Ein kürzlich verkündetes Urteil des Strafgerichts von Tournai ist hier erwähnenswert, insofern entschieden wurde, daß ein Gendarmeriebeamter weder seine Waffe ziehen noch sie in Richtung eines Motorradfahrers halten durfte, da der Fahrer keine schwere Straftat begangen habe und keine direkte Gefahr für den Beamten oder Drittpersonen bestanden habe.

## **f. Der Polizeibeamte und die Notrechtsvorbehalte**

Im belgischen Recht handelt es sich bei der Notwehr um ein Jedermannsrecht, welches sowohl durch den Bürger als auch durch den Polizeibeamten geltend gemacht werden kann.

Artikel 38 des Polizeiaufgabengesetzes hält ausdrücklich fest, daß, ungeachtet der Bestimmung des Artikels 37, der Polizeibeamte bei der Ausübung seines Dienstes Schußwaffen nur gegen Personen einsetzen darf, wenn eine Notwehrsituation im Sinne der Artikel 416 und 417 des Strafgesetzbuches gegeben ist. In einem solchen Fall wären auf den Beamten sowohl der Artikel 417 des Strafgesetzbuches als auch Artikel 37 des Polizeiaufgabengesetzes anwendbar.

Der Wortlaut des Artikels 38 des Polizeiaufgabengesetzes kann dahingehend verstanden werden, daß der Polizeibeamte ermächtigt wird, Gewalt anzuwenden bzw. Schußwaffen einzusetzen, um sich selbst oder andere entsprechend der in Artikel 416 und 417 geschilderten Situationen zu verteidigen. Der Einsatz von Zwangsmitteln darf natürlich nicht außer Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen und muß, wie schon erwähnt, im Vorfeld angedroht werden. Die Zwangsmittel dürfen nur im erforderlichen Rahmen eingesetzt werden. Übersteigt die Verteidigungshandlung das Erforderliche, wird sie selber zu einem Angriff.

Auch bei den anderen, in Artikel 38 geschilderten Situationen, die den Einsatz der Schußwaffe rechtfertigen, handelt es sich eher um ein Recht von Notrechtsvorbehalten als um eine allgemeine Berechtigung zum Einsatz von Schußwaffen.<sup>22</sup>

## **g. Schußwaffengebrauch bei terroristischen Anschlägen und Geiselnahmen**

Es besteht keine gesetzliche Grundlage, die den Schußwaffengebrauch in diesen Extremsituationen regelt. Vielmehr sind es die allgemeinen Rechtsprinzipien, die hier Anwendung finden, insbesondere die gesetzlichen Bestimmungen über die Notrechtsvorbehalte.

---

21 Der Begriff „gefährliche Güter“ beinhaltet sowohl Waffen als auch gefährliche Produkte sowie für die Staatssicherheit wichtige Dokumente.

22 BRAMMERTZ, S., BOURDOUX, G.L., op. cit., S. 397.

## C. Schußwaffengebrauch durch niederländische Polizeibeamte

### 1. Einleitung

Neben den allgemeinen Notrechtsvorbehalten werden alle Situationen der Anwendung unmittelbaren Zwangs durch Polizeibeamte ausdrücklich durch Gesetze geregelt. Wie im neuen belgischen Polizeiaufgabengesetz hat der niederländische Gesetzgeber die allgemeinen Richtlinien bei der Anwendung von Gewalt festgelegt.<sup>23</sup>

Diese Richtlinien, die schon im Polizeigesetz vom 1957 verankert waren, wurden durch das neue Polizeigesetz von 1993 in mehreren Punkten vervollständigt. In Anwendung dieses Polizeigesetzes wurden mehrere Dienstanweisungen erlassen, insbesondere für die Fälle, in denen Gewalt angewandt werden muß oder andere Hilfsmittel wie Handschellen, Durchsuchungen usw. genutzt werden. Diese Dienstanweisung ist wie das Gesetz am 1. April 1994 in Kraft getreten.<sup>24</sup>

### 2. Das neue Polizeigesetz vom 9. Dezember 1993 (*politiewet*)

#### a. Die Anwendung von Gewalt (art. 8,1 *politiewet*)

Diese gesetzliche Bestimmung hält fest, daß der Polizeibeamte nur dann Gewalt anwenden darf, wenn er dienstlich tätig wird und er unter Berücksichtigung der Risiken, die mit der Gewaltanwendung verbunden sind, keine andere Möglichkeit mehr hat, sein polizeiliches Ziel zu erreichen.

Absatz 5 verlangt darüber hinaus, daß diese Anwendung von Gewalt im Verhältnis zum angestrebten Ziel vernünftig und angemessen sein

23 Gewalt (geweld): Der Kommentar zum Gesetz umschreibt den Begriff „Gewalt“ als jede zwingende Gewalt einer gewissen Stärke, die gegen Personen und Sachen (auch Tiere) gerichtet sind – vgl. PLANKE und DAALMANS: „*Politiewet, met aantekeningen*“, Zwolle 1990, S. 89.

24 Ambtsinstructie voor de politie, Koninklijke Marechaussee en de buitengewone opsporingsambtenaren, Staatsblatt, 1994, S. 275.



muß.<sup>25</sup> Schließlich fordert Absatz 2, daß jede Anwendung von Gewalt nach Möglichkeit vorher angedroht werden muß.

Diese allgemeine Bestimmung ähnelt sehr stark dem Artikel 37 des belgischen Polizeiaufgabengesetzes und wurde von diesem sicherlich in der Formulierung maßgeblich inspiriert. Auch hier ist die Einhaltung der allgemeinen Legalitäts-, Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprinzipien verlangt. Jegliche Anwendung von Gewalt muß äußerstes Mittel bleiben.

## b. Schußwaffengebrauch

### *Allgemeine Prinzipien*

Im niederländischen Rechtssystem – wie in der belgischen Gesetzgebung – gelten die allgemeinen Richtlinien für die Anwendung von Gewalt auch für den Schußwaffengebrauch, so wie diese in der „*ambtsinstructie*“ festgehalten werden. Natürlich gibt es auch für den Gebrauch von Schußwaffen besondere Modalitäten, die meist den Polizeibeamten noch strengere Auflagen machen. Darüber hinaus macht das niederländische Gesetz den Unterschied zwischen nicht automatischen und automatischen Waffen.

### *Gebrauch von nicht automatischen Waffen (Art. 7 ambtsinstructie)*<sup>26</sup>

Ungeachtet der Situationen, in denen Artikel 41<sup>27</sup> des Strafgesetzbuches angeführt werden kann, bestimmt dieser Gesetzesartikel, daß eine nicht

---

25 Der Polizeibeamte ist demnach verpflichtet, den Einsatz des Schlagstocks dem der Schußwaffe vorzuziehen, nur einen Schuß abzugeben und nicht eine Serie von Schüssen, oder zu versuchen, nach Möglichkeit keine lebenswichtigen Organe zu treffen und auf Arme oder Beine zu zielen. Es sei dann auch an dieser Stelle schon erwähnt, daß der niederländische Gesetzgeber den Einsatz automatischer Waffen besonderen Richtlinien unterworfen hat.

26 Art. 7 der ambtsinstructie: „Der Gebrauch einer Schußwaffe, insofern es sich nicht um eine automatische Waffe oder ein Präzisionsgewehr handelt, ist nur erlaubt: a) um eine Person festzunehmen, bei der vorausgesetzt werden muß, daß sie in Griffnähe eine Waffe führt und bereit ist, diese gegen Personen zu richten; b) um eine

automatische Waffe nur gegen Personen oder gegen Fahrzeuge, in denen sich diese Personen befinden, gerichtet werden darf, wenn es darum geht, eine Person festzunehmen, bei der Gründe bestehen, anzunehmen, daß sie Träger einer Schußwaffe ist und bereit ist, diese zu benutzen.

Der Schußwaffengebrauch ist auch erlaubt, um eine Person festzunehmen, die versucht, sich ihrer Festnahme zu entziehen, die durch Haftbefehl oder einen anderen gesetzlichen Titel angeordnet wurde, vorausgesetzt, daß es sich bei der vorgeworfenen Straftat um ein besonders schweres Vergehen handelt.<sup>28</sup> Diese Straftat muß darüber hinaus als „schwerwiegende Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit“ betrachtet werden.<sup>29</sup>

Im ersteren Fall geht der Gesetzgeber davon aus, daß das Risiko so groß ist, daß sich der Gebrauch einer Schußwaffe aufzwingt, und dies ungeachtet der Schwere der Straftat. Nichtsdestotrotz bleibt die Einschätzung einer solchen Gefahrensituation eine besonders schwierige Aufgabe, die in jedem Fall eine Berücksichtigung der allgemeinen Prinzipien für die Anwendung von Gewalt voraussetzt.

Auch in der belgischen Gesetzgebung, die in Artikel 38 eine ähnliche Bestimmung vorsieht, hat man gegen die Begehung von besonders schwerwiegenden Straftaten eine polizeiliche Handlungsgrundlage schaffen wollen.<sup>30</sup>

---

Person festzunehmen, die verdächtigt wird oder verurteilt wurde für eine schwerwiegende Straftat, die als schwere Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit zu betrachten ist und die versucht, sich ihrer Festnahme, ihrer Überführung zu den zuständigen Behörden oder jeder anderen gesetzlichen Freiheitsentziehung zu entziehen.“

- 27 Es handelt sich um eine Bestimmung über die Notrechtsvorbehalte. Insbesondere ist hier vermerkt, daß derjenige straffrei handelt, der eine Tat ausführt, um sich selbst oder eine andere Person, seine sexuelle Selbstbestimmung oder die einer anderen Person oder seinen Besitz oder den eines anderen gegen einen unmittelbaren und ungesetzlichen Angriff zu schützen.
- 28 Der Begriff „schweres Vergehen“ bezieht sich hauptsächlich auf Angriffe gegen die körperliche Unversehrtheit und beinhaltet ebenfalls den Versuch und die verschiedenen Formen der Mittäterschaft, wie sie durch die Artikel 47 und 48 des niederländischen Strafgesetzbuches vorgesehen sind (Art. 7.4 ambtsinstructie).
- 29 Siehe Art. 1 und 2 ambtsinstructie.
- 30 Für Belgien ist dieser Gesetzespassus eine Reaktion auf die Serie von Gewaltverbrechen, die durch die sogenannten „Mörder von Wallonisch-Brabant“ begangen wurden. Es handelte sich hier um eine Bande von Straftätern, die regelmäßig Kaufhäuser überfiel und dabei sämtliche Personen, die sich in ihrer Nähe befanden, buchstäblich niedermetzelte.

Beide Gesetzgeber, der niederländische und der belgische, betrachten diese Bestimmung als absolute Ausnahmeregelung. Schußwaffen dürfen also auch gegen Personen benutzt werden, die ein Gewaltverbrechen gegen Personen begangen haben und wenn jede Verzögerung der Festnahme das Leben von Drittpersonen gefährden kann. Im Falle von Geiselnahmen oder Vergewaltigungen wäre eine solche Situation gegeben.

Die Beamten der Polizei stehen jedoch auch hier bei der Einschätzung der Situation vor zahlreichen Schwierigkeiten, insbesondere aufgrund der Tatsache, daß Begriffe wie „schwerwiegende Straftat“ (ernstig misdrijf) und „Verletzung der öffentlichen Ordnung“ (grove aantasting van de rechtsorde) nur schwer in ihrer Tragweite abzugrenzen sind.<sup>31</sup>

Besonders erwähnt sei an dieser Stelle, daß der Schußwaffengebrauch verboten ist, wenn die Identität der festzunehmenden Person bekannt ist und eine Verzögerung der Festnahme keine „unannehmbare Gefahr für die Bevölkerung darstellt“.<sup>32</sup> Der niederländische Gesetzgeber ist in der Tat bei dieser Hypothese der Ansicht, daß zahlreiche andere Möglichkeiten bestehen, um des Straftäters habhaft zu werden.<sup>33</sup>

Die Richtlinie in Bezug auf den Gebrauch von Schußwaffen setzt eine professionelle Einschätzung und Handlung der Polizeibeamten voraus. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß Schußwaffen nur dann gebraucht werden dürfen, wenn unter Berücksichtigung der Fähigkeiten des Beamten, der technischen Möglichkeiten der Waffen und den tatsächlichen Umständen man davon ausgehen kann, daß der abgegebene Schuß seine angestrebte Wirkung erzielt.

Der Polizeibeamte muß somit die Distanz, die Bewegung und die Witterungsverhältnisse in Betracht ziehen. Die niederländische Erfahrung zeigt, daß es in der Tat besonders schwierig, um nicht zu sagen unmöglich ist, ein fahrendes Fahrzeug durch einen gezielten Schuß so zu beschädigen, daß der Fahrer gezwungen ist, anzuhalten, zumal eine solche Schußabgabe mit einem besonders großen Risiko für die Fahrzeuginsassen verbunden ist.<sup>34</sup>

---

31 NAYE, J., „Heterdaad – Politiebevoegdheden bij ontdekking op heterdaad in theorie en praktijk“, Arnheim 1990, S. 465.

32 Artikel 7,3 ambtsinstructie.

33 Vgl. VAN DEN VIJVER, C., „Geweltgebruik door de politie. Een juridische beschouwing“, Zwolle 1980, S. 3.

34 Dieser Ansicht wird auch in Deutschland häufig vertreten. Vgl. ROOS, J.: „Das Schießen auf Kraftfahrzeuge“, in Bereitschaftspolizei heute, 5/88, S. 28.

### *Der Gebrauch von automatischen Waffen (Art. 8 ambtsinstructie)<sup>35</sup>*

Automatische Waffen dürfen auch in den Niederlanden nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Justizministers oder eines „officier van justitie“ (Staatsanwalt) im Dienst getragen und benutzt werden. Diese Waffen dürfen nur in außergewöhnlichen Situationen, bei denen Menschenleben in Gefahr sind, eingesetzt werden. Bei Geiselnahmen wäre eine solche Situation gegeben. Nach dem Wortlaut der „ambtsinstructie“ kann eine automatische Waffe nur dann gegen eine Person oder ein Fahrzeug gerichtet werden, wenn ein akuter und rechtswidriger Angriff auf die eigene körperliche Unversehrtheit oder die eines anderen vorliegt, wie dies im Artikel 41 des niederländischen Strafgesetzbuches festgehalten ist.<sup>36</sup>

### *Allgemeine Voraussetzungen*

Neben der allgemeinen Verpflichtung, jede Anwendung von Gewalt vorher anzudrohen, sieht die ambtsinstructie vor, daß jeder Schußwaffengebrauch gegen eine Person mit lauter Stimme und unmißverständlich angedroht werden muß. Gegebenenfalls kann diese Androhung mittels eines Warnschusses erfolgen. Die niederländische Richtlinie verbietet ausdrücklich die Abgabe von Einschüchterungsschüssen.<sup>37</sup>

Der niederländische Gesetzgeber geht davon aus, daß die Anwendung des Waffeneinsatzes oder die Abgabe eines Warnschusses nur dann erlaubt sind, wenn eine der gesetzlichen Situationen gegeben ist, in der die Schußwaffe auch gegen Personen benutzt werden darf. Der Polizeibeamte muß demnach erst abwägen, ob er den Einsatz der Schußwaffe für gerechtfertigt hält, und muß vor der Schußabgabe eine Androhung aussprechen, gegebenenfalls in Form eines Warnschusses.

35 Art. 8 ambtsinstructie: der Gebrauch einer automatischen Waffe ist gegen Personen oder gegen Fahrzeuge, in denen sich diese Personen befinden, nur im Falle einer Verteidigung gegen einen aktuellen rechtswidrigen Angriff gegen die körperliche Unversehrtheit einer Person erlaubt.

36 Art. 8-1, 8-2, 8-3, 8-4 ambtsinstructie.

37 Siehe VAN DER VIJVER, C.: „Geweldgebruik door de politie – Een juridische beschouwing“, Zwolle 1980, S 92.

Erwähnt werden muß weiterhin, daß diese hohen Anforderungen auch dann gestellt werden, wenn der Beamte beabsichtigt, seine Waffe zu ziehen. Dies ist grundsätzlich nur dann statthaft, wenn die Voraussetzungen zum Einsatz der Schußwaffe gegeben sind.<sup>38</sup> Bestehen jedoch objektivierbare Gründe, die die Annahme rechtfertigen, daß eine solche Situation entstehen könnte, z.B. aufgrund der Gefährlichkeit der gesuchten Person, ist es dem Beamten erlaubt, die Waffe dem Halfter zu entnehmen, um gegebenenfalls in einer Gefahrensituation schneller reagieren zu können.

Wenn am Ort des Geschehens ein Dienstvorgesetzter anwesend ist, entscheidet dieser über die Anwendung von Gewalt durch die anderen Polizeibeamten.<sup>39</sup> Man kann auch hier eine Parallele zur belgischen Gesetzgebung ziehen, die ebenfalls, mit Ausnahme von Notwehrsituationen, die Entscheidung über die Anwendung von Gewalt und deren Ausmaß in die Hände von Offizieren der Gerichts- oder Verwaltungspolizei legt.

Ungeachtet der Bestimmungen über die Notrechtsvorbehalte ist es dem untergeordneten Beamten nur gestattet, innerhalb des vom Dienstvorgesetzten festgelegten Rahmen Zwangsmittel anzuwenden. Der Dienstvorgesetzte entscheidet auch über Beginn und Ende des Einsatzes der Zwangsmittel. In vorgenannten Fällen trägt der Dienstvorgesetzte folglich die alleinige Verantwortung für den Einsatz.

Der Polizeibeamte, der in Ausübung seines Amtes Zwangsmittel angewandt hat, muß seinen Vorgesetzten unverzüglich über die Umstände und Folgen des Einsatzes informieren. Wurden bei dem Einsatz von Zwangsmitteln Personen verletzt oder wurden Schußwaffen eingesetzt, muß ebenfalls der für den Tatort zuständige „officier van justitie“ informiert werden.<sup>40</sup>

### ***Der Gebrauch von nicht automatischen Waffen im Rahmen der Aufrechterhaltung oder der Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung***

Im Falle von Unruhen ist der Gebrauch von nicht automatischen Waffen nur dann erlaubt, wenn entsprechende Anweisungen durch die zuständigen Behörden erteilt werden und die Beamten als Einheit unter der Leitung

---

38 Artikel 12–2 ambtsinstructie.

39 Art. 5 ambtsinstructie.

40 Artikel 17–2, 17–3 ambtsinstructie.

eines Vorgesetzten eingreifen.<sup>41</sup> Die zuständige Behörde ist hier der Bürgermeister, der sein Vorgehen mit der Staatsanwaltschaft abklärt.

### *Der Polizeibeamte und die Notrechtsvorbehalte*

Die neue Polizeirichtlinie verweist nicht mehr ausdrücklich auf die Begriffe „noodweer“ und „noodweereces“. Die Kommentare zum Gesetz verweisen hingegen – wie schon die vorhergehende amtsinstructie – auf die Notrechtsvorbehalte, ohne jedoch, wie dies in Artikel 37 des belgischen Polizeiaufgabengesetzes der Fall ist, den Schußwaffengebrauch von Polizeibeamten in den Situationen ausdrücklich zuzulassen, in denen eine Notwehrsituation gegeben ist.

Wenn das Leben eines Beamten bedroht ist, kann er sein Notwehrrecht geltend machen.<sup>42</sup> Uneinigkeit besteht jedoch darüber, ob an den Beamten höhere Anforderungen gestellt werden als an einen Privatmann. In der Tat sind verschiedene Autoren der Meinung, und dies wird durch die Rechtsprechung bestätigt, daß der Polizeibeamte durch seine Ausbildung und Erfahrung in der Lage sein muß, auch schwierige Gefahrensituationen zu meistern, ohne Gebrauch von seiner Dienstwaffe zu machen.<sup>43 44</sup>

41 Art. 7.1.C amtsinstructie.

42 Das oberste niederländische Gericht hat entschieden, daß es sich bei der Notwehr um einen Rechtfertigungsgrund handelt, den der Beamte geltend machen kann, der Gegenstand eines unmittelbaren und widerrechtlichen Angriffs wird und dem keine andere Möglichkeit bleibt, um den Angriff abzuwehren, als durch den Einsatz seiner Schußwaffe.

43 VAN DER VIJVER, C.: „Geweldgebruik door de politie – Een juridische beschouwing“, Zwolle 1980, S. 27.

44 Vgl. Hoge Raad, 30. März 1976, Nederlandse Jurisprudentie, 1976, S. 323: Ein Polizeibeamter stand vor Gericht wegen unzulässigem Einsatz seiner Dienstwaffe. Er hatte bei dem Versuch, eine unbewaffnete Person festzuhalten, einen Warnschuß abgegeben. Die Richter vertraten in ihrer Entscheidung die Ansicht, daß der Einsatz der Waffe nicht gerechtfertigt gewesen sei, da kein gefährlicher Angriff auf seine Person vorgelegen habe. Neben der fehlenden Legalität des Einsatzes wurde von dem Hoge Raad angeführt, daß der Beamte sich durch einige Schritte zurück dem Angriff hätte entziehen können. Die Notwendigkeit der Festnahme habe darüber hinaus außer Verhältnis zu dem Risiko gestanden, den Angreifer durch einen Warnschuß in seine Richtung gefährlich oder gar tödlich zu verletzen. In Bestätigung der vorherigen Rechtsprechung (Hoge Raad, 25. Juli 1961, Nederlandse Ju-

### *Die Frage des „dodelijke schot“*

Sowohl die niederländische Regierung als auch das Parlament in Den Haag haben sich schon mit der Frage des „finalen Rettungsschusses“ auseinandergesetzt. So wurde auch schon die Möglichkeit in Betracht gezogen, eine entsprechende Bestimmung in das Polizeigesetz einzufügen. Da die vorherrschende Meinung jedoch nach wie vor ist, daß die klassische Notwehrklausel eine ausreichende Rechtsgrundlage für den finalen Rettungsschuß in Extremsituationen darstellt, ist nie ein entsprechender Text verabschiedet worden.

Ein nicht unwesentlicher Teil der öffentlichen Meinung vertritt jedoch die Ansicht, daß eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage in das Polizeigesetz eingefügt werden muß. Begründet wird diese Forderung mit dem Hinweis, daß es sich hier um ein Notwehrrecht der Gesellschaft handelt, und nicht um eine Anwendung des individuellen Notwehrrechts.

In der Praxis obliegt es der Regierung in der Person des Justizministers, eine Spezialeinheit anzufordern und den finalen Todesschuß gegebenenfalls anzuordnen. Doch auch in den Niederlanden werden Stimmen laut, die fordern, daß solche Entscheidungen dem für die öffentliche Ordnung zuständigen Innenminister übertragen werden sollen. Vor Ort ist es in der Regel so, daß die Ausführung der ministeriellen Entscheidung einem sogenannten „beleidscrisiscentrum“ (Krisenzentrum) übertragen wird, in dem sowohl die Gerichts- und Verwaltungsbehörden als auch die Polizeiobersten vertreten sind.

## **D. Schußwaffengebrauch durch deutsche Polizeibeamte**

### **1. Einleitung**

Das materielle Polizeirecht fällt in die Zuständigkeit der Länder und kennt daher auf Bundesebene keine einheitliche Regelung. Im Rahmen der Arbeit findet ausschließlich das Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen, als

---

risprudentie, 1962, S. 27) geht das Gericht offensichtlich davon aus, daß von einem Polizeibeamten mehr Selbstbeherrschung und ein taktisches professionelles Vorgehen hätte erwartet werden können.

direkter Nachbar von Belgien und den Niederlanden und Partner in der Euregio Maas-Rhein, Berücksichtigung.

Das Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen trat am 1. Juli 1980 in Kraft und ist eine direkte Folge des Anliegens von Bund und Ländern, das materielle Polizeirecht weitmöglichst zu vereinheitlichen.

Insbesondere seit dem Anfang der siebziger Jahre, die durch Anschläge terroristischer Gruppen gekennzeichnet waren, wurde der Ruf nach Vereinheitlichung der Polizeigesetze immer lauter. Mehrere Zwischenfälle hatten Probleme aufgezeigt, die dann entstanden, wenn dringend polizeiliche Ermittlungshandlungen länderübergreifend durchgeführt werden mußten. Unterschiedliche Zuständigkeiten in den jeweiligen Bundesländern führten nicht selten zu Koordinationsproblemen.<sup>45</sup>

Der in diesem Sinne am 25. November 1977 von der Innenministerkonferenz beschlossene Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes fand im Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen eine seiner ersten fast vollständigen Umsetzungen.

Der Musterentwurf (M.E.P.G.) beinhaltet unter anderem eine Reihe von Bestimmungen zur Anwendung unmittelbaren Zwanges.<sup>46</sup>

Besonders heftige Debatten wurden zur Problematik des finalen Rettungsschusses geführt.<sup>47</sup> Lediglich drei Bundesländer haben den diesbezüglichen §41 des Musterentwurfes zum Polizeigesetz übernommen, der in Notsituationen den finalen Todesschuß ausdrücklich erlaubt.<sup>48</sup>

## 2. *Das Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen vom 12. März 1980*<sup>49</sup>

### a. Anwendung unmittelbaren Zwangs

#### *Die verschiedenen Zwangsmaßnahmen*

§51 des Polizeigesetzes bezieht sich auf die drei Arten von Zwangsmitteln, nämlich die Ersatzvornahme, das Zwangsgeld und die Anwendung unmit-

45 RIEGEL, R.: „Das neue Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen“, NJW 27/1980, S.1435.

46 HIRSCH, B.: „Der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder“, Die Polizei, 4/1978, S.101.



telbaren Zwangs. § 58 definiert den unmittelbaren Zwang als die Einwirkung auf Personen oder Sachen durch körperliche Gewalt, ihre Hilfsmittel oder Sachen.

Als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt werden ausdrücklich Fesseln, Wasserwerfer, technische Sperren, Diensthunde, Dienstpferde, Dienstfahrzeuge, Reiz- und Betäubungsmittel sowie Sprengmittel bezeichnet, wobei die Aufzählung des § 58 Abs. 3 nur beispielhaft und nicht abschließend ist. Demzufolge kann der Polizeibeamte auch andere Hilfsmittel benutzen, zum Beispiel eine Eisenstange oder jedes andere Werkzeug, um im Falle der Erforderlichkeit eine Türe aufzubrechen.<sup>50</sup>

Im Gegensatz zum belgischen und niederländischen Polizeigesetz wird die Fesselung von Personen in Art und Umfang durch § 62 gesondert festgelegt.<sup>51</sup>

### *Vorherige Androhung*

§ 61 enthält die allgemeine Verpflichtung für den Polizeibeamten, jede Anwendung unmittelbaren Zwangs vorher anzudrohen, es sei denn, der Beamte muß zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr das Zwangsmittel sofort anwenden. Was die Androhung eines Schußwaffengebrauchs betrifft, so werden hier größere Anforderungen an den Beamten gestellt, insofern von dieser nur dann abgesehen werden kann, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.

Eine solche Situation wäre gegeben, wenn ein Polizeibeamter sich gegen einen überraschenden Angriff eines auf frischer Tat betroffenen

---

47 SEEBODE, M.: „Gezielt tödlicher Schuß: de lege lata et ferenda“, Strafverteidiger, 2/1981, S. 80.

48 Es handelt sich um Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz.

49 Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1980 (GV.NW), S. 234.

50 HEISE, G. und TEGMEYER, H.: „Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen“, Stuttgart u.a. 1990, S. 377. Besondere Waffen (Maschinengewehre und Handgranaten) sind abweichend vom ME Pol.G. nur dann zugelassen, wenn der BGS zur Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalens in den Fällen des Artikels 35 (Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit) oder des Artikels 91 (Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung) des Grundgesetzes eingesetzt wird.

Rechtsbrechers nur durch sofortige Anwendung seiner Schußwaffe wehren kann.

Ergreift der Straftäter jedoch die Flucht und sind die Voraussetzungen zum Einsatz der Schußwaffe gegeben, ist eine vorherige Androhung, z.B. in Form eines Warnschusses, unerlässlich.<sup>52</sup>

Umgekehrt macht das Fehlen der Androhung oder ihre Fehlerhaftigkeit die Anwendung unmittelbaren Zwanges rechtswidrig.<sup>53</sup>

## **b. Allgemeine Vorschriften für den Schußwaffengebrauch (§ 63)**

Schußwaffen dürfen nur dann gebraucht werden, wenn alle anderen Mittel des unmittelbaren Zwangs erfolglos angewandt worden sind oder offensichtlich keinen Erfolg versprechen.<sup>54</sup>

Die Verpflichtung zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wird auch dadurch bestätigt, daß § 63 Abs. 1 dem Polizeibeamten auferlegt, vor jedem Schußwaffengebrauch zu prüfen, ob das angestrebte Ziel nicht auch durch einen Schußwaffengebrauch gegen Sachen erzielt werden kann. Wenn beim Schußwaffengebrauch gegen Sachen mit Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden muß, daß hierdurch Personen verletzt werden, müssen alle Voraussetzungen für den Schußwaffengebrauch gegen Personen erfüllt sein.<sup>55</sup>

Dies bedeutet, daß der Schußwaffengebrauch gegen Kraftfahrzeuge, der in der Regel immer mit einer Verletzungsgefahr für die Insassen verbunden ist, als Schußwaffengebrauch gegen Personen betrachtet wird, wobei die Zulässigkeit des Schußwaffengebrauchs gegen alle im Fahrzeug befindlichen Personen vorliegen muß.<sup>56</sup>

51 Voraussetzung muß hierfür insbesondere sein, daß Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die zu fesselnde Person Polizeivollzugsbeamte oder Dritte angreifen, Widerstand leisten oder Sachen von nicht geringem Wert beschädigen wird, fliehen wird oder befreit werden soll, sich töten oder verletzen wird.

52 GÖTZ, V., op. cit., S. 163.

53 HEISE, G., TEGTMEYER, H., op. cit., S. 384.

54 BUCHERT, R., „Zum polizeilichen Schußwaffengebrauch“, Lübeck 1975, S. 30.

55 HEISE und TEGTMEYER, op. cit., S. 390.

56 Verwaltungsschrift zum Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (VVPol.G.NW) vom 19. April 1991, S. 40.

Ziel des Schußwaffengebrauchs nach § 63 Abs. 2 darf nur sein, angriffs- oder fluchtunfähig zu machen. Die Verwaltungsschrift zum Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen sieht hier die Verpflichtung für den Polizeibeamten vor, nach Möglichkeit auf die Beine zu zielen, vor allem bei Fliehenden.<sup>57</sup>

Wenn auch im Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen der § 41 des Musterentwurfes im Polizeigesetz nicht übernommen wurde, so bestimmt die Verwaltungsschrift, daß die Begriffe angriffs- und fluchtunfähig ebenfalls beinhalten, daß der Polizeibeamte zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib und Leben einer Person als ultima ratio der Zwangsanwendung auch einen gezielten Schuß auf den Angreifer abgeben darf, der erfahrungsgemäß sofort tödlich wirkt.<sup>58</sup>

Die allgemeinen Vorschriften von § 63 sehen ebenfalls Maßnahmen zum ausdrücklichen Schutz von Kindern und unbeteiligten Drittpersonen vor. Schußwaffengebrauch gegen Personen, die den äußeren Eindruck geben, jünger als 14 Jahre zu sein, ist untersagt.

Der Gesetzgeber geht in der Tat davon aus, daß die relativ geringe Gefahr, die von einem Kind, beziehungsweise einem Jugendlichen ausgeht, den Einsatz von Schußwaffen prinzipiell nicht rechtfertigt. Diese Bestimmung wird jedoch in dem Fall aufgehoben, wenn der Gebrauch der Schußwaffe das einzige Mittel zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben ist.<sup>59</sup> Diese Ausnahmesituation ist ebenfalls der einzige Fall, in dem Schußwaffengebrauch, bei dem mit hoher Wahrscheinlichkeit Unbeteiligte gefährdet werden, zulässig ist.

### c. Schußwaffengebrauch gegen Personen (§ 64)

Im Gegensatz zum Schußwaffengebrauch gegen Sachen, der im Polizeigesetz allgemein formuliert ist, sieht § 64 den Schußwaffengebrauch gegen Personen nur in klar abgesteckten Situationen vor.

Abs. 1 Nr. 1 erlaubt den Gebrauch einer Schußwaffe, um eine gegenwärtige Gefahr für Leib oder Leben abzuwehren. Die Vorschrift dient der Gefahrenabwehr und setzt eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage

---

57 Idem 44, S. 40.

58 VVPol.G.NW., S. 41.

59 KRÜGER, R., op. cit., S. 37.

voraus. Die allgemeinen Vorschriften des §63 müssen ebenfalls erfüllt sein.<sup>60</sup>

Des weiteren ist der Schußwaffengebrauch auch dann zulässig, wenn der Beamte keine andere Möglichkeit hat, eine unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung eines Verbrechens oder eines Vergehens unter Anwendung oder Mitführung von Schußwaffen oder Explosivmitteln zu verhindern.

Zu wissen, ob die Person, gegen die der Beamte seine Waffe richtet, Waffen mitführt, kann im konkreten Fall nicht unproblematisch sein. Die Auffassung, daß das Gegenüber bewaffnet ist, bedingt nicht unbedingt, daß dieser seine Waffe offen trägt. Der Beamte kann auch auf das Vorhandensein einer Waffe schließen, wenn er z.B. vor seinem Eingreifen die Abgabe eines Schusses gehört hat oder aber wenn ihm bekannt ist, daß der Straftäter in der Vergangenheit schon Waffen eingesetzt hat.<sup>61</sup>

§ 64 Abs. 1 Nr. 3 dient der Strafverfolgung, insofern diese Bestimmung den Schußwaffengebrauch zur zwangsweisen Anhaltung einer Person erlaubt, die versucht, sich durch Flucht einer Festnahme oder Identitätsfeststellung zu entziehen. Voraussetzung ist auch hier, daß diese Person entweder eines Verbrechens dringend verdächtig ist oder der Verdacht eines Vergehens besteht und man davon ausgehen muß, daß Schußwaffen oder Explosivmittel mitgeführt werden.<sup>62</sup>

---

60 HEISE, und TEGMEYER,, op. cit., S. 396.

61 RHEINWALD, E. und KLOESER, A., „Polizeigesetze für das Land Baden-Württemberg“, Stuttgart 1975, S. 107.

62 BGH, 26. Okt. 1988, J.R., 1990, Nr. 4, S. 16: Der Bundesgerichtshof hatte einen BGS-Beamten freigesprochen, der in Grenznähe zu den Niederlanden auf ein Motorrad geschossen hatte, dessen Fahrer versucht hatte, sich einer Kontrolle zu entziehen. Bei diesem Vorfall wurde der Fahrer verletzt. Der BGH hatte damit das vorherige Urteil revidiert, durch welches der Beamte wegen fahrlässiger Körperverletzung verurteilt worden war. Das Gericht der Vorinstanz hatte die Ansicht vertreten, daß einziges Ziel des Schußwaffeneinsatzes sein darf, die Person angriffs- oder fluchtunfähig zu machen, was voraussetzt, daß ein gezielter Schuß abgegeben werden muß. Diese Voraussetzung war nach Meinung der Richter nicht gegeben, da aufgrund der Witterungsverhältnisse und dem Abstand zum flüchtigen Fahrzeug eine gezielte Schußabgabe nicht möglich gewesen sei. Auch sei das Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht eingehalten worden. Der BGH hatte diese Argumentation mit der Begründung verworfen, daß jeder Schußwaffeneinsatz gegen ein flüchtiges Fahrzeug eine Verletzungsgefahr für die Fahrzeuginsassen beinhalte. Der Begründung der Vorinstanz zu folgen bedeute, den Straftätern freies Geleit

Unter den gleichen Voraussetzungen können Schußwaffen auch dann gegen Personen benutzt werden, wenn es darum geht, die Flucht einer Person, die aufgrund einer richterlichen Entscheidung in amtlichem Gewahrsam ist oder ihm zuzuführen ist, zu vereiteln oder die Ergreifung der in vorgenannten Situationen entflohenen Person zu ermöglichen. Der Gebrauch von Schußwaffen wird jedoch ausdrücklich ausgeschlossen, wenn es sich um den Vollzug eines Jugendarrestes handelt oder wenn die Flucht aus einer offenen Anstalt verhindert werden soll.

Schließlich kann im Notfall auch durch Waffengewalt verhindert werden, daß eine Person gewaltsam aus amtlichem Gewahrsam befreit wird.

#### d. Schußwaffengebrauch gegen Personen in einer Menschenmenge (§ 67)

Grundsätzlich ist der Schußwaffengebrauch gegen eine Menschenmenge unzulässig.

Gegen bestimmte Personen in der Menschenmenge ist der Gebrauch von Schußwaffen jedoch nach vorheriger Androhung erlaubt, wenn von der Menschenmenge oder aus ihr heraus schwerwiegende Gewalttaten begangen werden oder unmittelbar bevorstehen.<sup>63</sup>

#### c. Notwehr

„Die Vorschriften über Notwehr und Notstand bleiben unberührt“, lautet § 57 Abs. 2.

Dieser Hinweis im Gesetz hat nach der Konzeption des Musterentwurfes zum Polizeigesetz nur deklaratorische Bedeutung, da die Länder aus

---

zuzusichern, da sich diese meist mit schnellen Fahrzeugen fortbewegen und eine gezielte Schußabgabe unmöglich machen. Zur Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit führte der BGH an, daß in Anbetracht der vor Ort gegebenen Umstände (gefährliches Fahrmanöver der Flüchtenden, keine Reaktion auf Warnschuß und Nähe zur Grenze) der Beamte in der berechtigten Annahme gewesen sei, daß es sich um einen gefährlichen Schmuggler handelte, zu dessen Festnahme alle erforderlichen Zwangsmittel eingesetzt werden durften.

63 HEISE, G., TEGTMEYER, H., op. cit., S. 400.

Gründen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit das Zivil- und Strafrecht, das in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fällt, nicht abändern können.<sup>64</sup>

§ 32 des Strafgesetzbuches definiert die Notwehr als die Verteidigung, die erforderlich ist, um einen gegenwärtigen, rechtswidrigen Angriff von sich oder einem anderen abzuwehren. Das deutsche Notwehrrecht kennt einen breiteren Anwendungsbereich, als dies bei den niederländischen und belgischen Notrechtsvorbehalten der Fall ist.

Ein erster großer Unterschied zum belgischen Recht besteht darin, daß in Deutschland Notwehr auch zum Schutz von Sachwerten zulässig ist.<sup>65</sup> Dies bedeutet, daß eine Privatperson, die Opfer eines Diebstahls wird, Zwangsmittel und gegebenenfalls, unter gewissen Voraussetzungen, Schußwaffen gegen den flüchtenden Dieb einsetzen darf.<sup>66</sup> Die eigentliche Verteidigungshandlung muß erforderlich sein und auf das relativ mildeste Mittel zur Abwehr des Angriffs begrenzt werden. Wenn auch eine gewisse Proportionalität zwischen Angriff und Verteidigung gewährleistet sein muß, so besteht eine weitere wesentliche Eigenheit des deutschen Notwehrrechts darin, daß das Wertverhältnis des angegriffenen und des verletzten Rechtsguts, beziehungsweise das Verhältnis zwischen dem aus dem Angriff drohenden Schaden und der mit der Verteidigung verbundenen Verletzung prinzipiell ohne Bedeutung ist.<sup>67</sup>

Besonders heftig debattiert wird die Frage, ob die Notwehr und Nothilfeb Bestimmungen auch Ermächtigungsgrundlage polizeilichen Handelns sein können, vor allem dann, wenn es darum geht, insbesondere im Zusammenhang mit Geiselnahmen den finalen Todesschuß zu rechtfertigen.<sup>68</sup>

64 HEISE, und TEGMEYER., op. cit., S. 373.

65 TULKENS, F. und VAN DE KERCHHOVE, op. cit., S. 204ff.

66 Die deutschen Gerichte vertreten jedoch die Ansicht, daß jeder Anwendung von unmittelbarem Zwang in vorgenannten Situationen eine Androhung vorhergehen muß (LG München, 10. Nov. 1987., NJW 1988, Nr. 30, S. 1860). Das Landgericht hatte in seiner Urteilsbegründung bestätigt, daß der Einsatz der Schußwaffe gegen einen flüchtenden Dieb grundsätzlich zulässig ist. Die Richter hatten dennoch die Privatperson verurteilt, da sie vor der Schußabgabe lediglich eine mündliche Androhung ausgesprochen hatte. Nach Ansicht des Gerichts hätte die Androhung mittels Warnschuß erfolgen müssen.

67 SCHÖNKE, A. und SCHRÖDER, H.: „Strafgesetzbuch – Kommentar“, 24. Auflage, München 1991, S. 534.

68 LINDER, G.W.: „Notrechtsvorbehalte und polizeiliche Praxis“, Die Polizei, 9/1972, S. 278. SCHWABE, J.: „Die Notrechtsvorbehalte des Polizeirechts“, JZ. 1974, S. 636.

Der Musterentwurf zum Polizeigesetz und der Großteil der Rechtslehre verneinen diese Frage mit dem Hinweis, daß jede polizeiliche Handlung einer ausdrücklichen Gesetzesgrundlage bedarf.<sup>69</sup>

Demnach hätten die Vorschriften über Notwehr und Notstand nur mögliche Auswirkungen auf die strafrechtlichen und zivilrechtlichen Konsequenzen des polizeilichen Handelns. Die verwaltungsrechtliche Rechtmäßigkeit des polizeilichen Tätigwerdens hängt dagegen einzig und allein davon ab, ob der Beamte eine entsprechende Rechtfertigungsgrundlage richtig angemeldet und die zwingenden Formvorschriften beachtet hat.<sup>70</sup>

### 3. *Der finale Rettungsschuß*

Seit mehr als zwanzig Jahren wird die rechtliche Absicherung des finalen Rettungs- oder Todesschusses heftig debattiert. Erwähnt wurde bereits, daß das Land Nordrhein-Westfalen den § 41 des Musterentwurfes zum Po-

---

69 GÖTZ., op. cit., S. 175. AMELUNG, K.: „Die Rechtfertigung von Polizeivollzugsbeamten“, 1986, J.S., S. 352.

70 In den Erläuterungen zum PolG NW geben HEISE, und TEGTMEYER, hierzu folgendes Beispiel: Eine Polizeistreife überrascht einen Einbrecher in einem Juweliergeschäft auf frischer Tat. Der Einbrecher flieht, ein Beamter schießt auf ihn und verletzt ihn am Unterschenkel. Daraufhin wird er mit einfacher körperlicher Gewalt überwunden und festgenommen. Das Diebesgut kann zurückgegeben werden, Die Beamten waren nach § 127 – ggf. nach § 163b StPO – zur Festnahme des Täters befugt. Diese Befugnis umfaßt auch die Anwendung unmittelbaren Zwanges im Sinne des § 57 Abs. 1 PolG. Unmittelbarer Zwang in Form des Schußwaffengebrauchs ist jedoch in diesem Fall nur unter besonderen Voraussetzungen des § 64 Abs. 1 Nr. 3 PolG. zulässig. Da es sich beim Einbruch jedoch nicht um ein Verbrechen handelt und auch kein qualifiziertes Vergehen im Sinne von § 64 Abs. 1 Nr. 3 vorlag, war der Schußwaffengebrauch unzulässig. Auch unter dem Gesichtspunkt, die Fortsetzung der im Hinblick auf die Sicherung der Beute noch nicht vollendeten Straftat zu verhindern, war aus den gleichen Gründen der Schußwaffengebrauch nach § 64 Abs. 1 Nr. 2 nicht zulässig, Gleichwohl kann der Beamte nicht bestraft werden, da der Schußwaffengebrauch zur Wiederbeschaffung der Beute für den Juwelier als Notwehr in Form der Nothilfe (§ 32 StGB) zu werten ist. Allerdings kann Amtshaftung für die Verletzung in Frage kommen, da der Einsatz der Schußwaffe verwaltungsrechtlich rechtswidrig war. (Heise und Tegtmeier, op. cit., S. 374). Vgl. auch SCHWABE, J., „Die Notrechtsvorbehalte des Polizeirechts“, Stuttgart u.a. 1979, S. 15, sowie SCHMIDTHÄUSER, E., „Notwehr und Nothilfe des Polizeibeamten aus strafrechtlicher Sicht“, in MERTEN, H., op. cit. S. 60.

lizeigesetz, der den finalen Rettungsschuß als ultima ratio ausdrücklich erlaubt, nicht in sein Polizeigesetz übernommen hat.

Trotzdem ist ein Großteil der Rechtslehre der Ansicht, daß es auch außerhalb von § 41 des Musterentwurfs mögliche Rechtsgrundlagen für den finalen Rettungsschuß gibt. Auch in Nordrhein-Westfalen wird oft die Ansicht vertreten, daß der finale Rettungsschuß geltendes Recht ist. Angeführt wird zum einen das Polizeigesetz selbst, beziehungsweise § 63 Abs. 2, welcher den Schußwaffengebrauch mit dem Ziel, angriffs- oder fluchtunfähig zu machen, erlaubt. Die intensivste Form der Angriffsunfähigkeit, nämlich die Tötung des Angreifers, fällt darunter.

Bei dieser Auslegung ist die zitierte Bestimmung Befugnisnorm für den gezielten Todesschuß. Vertreter dieser These führen an, daß diese Begriffe den tödlichen Schuß als äußerstes Mittel zur Gefahrenabwehr ebenfalls beinhalten.<sup>71</sup> In der Verwaltungsschrift zum Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen wird im Kommentar zu § 63 diese extensive Interpretation übernommen.

Auch wird häufig versucht, durch die Inanspruchnahme der Notrechtsvorbehalte den finalen Rettungsschuß zu rechtfertigen. Es wird angeführt, daß man den Polizeivollzugsbeamten ein allgemeines Notwehrrecht, welches jedem Bürger gewährt werde, nicht verwehren dürfe.<sup>72</sup> Allgemein wird jedoch die Ansicht vertreten, daß jede polizeiliche Handlung spezifische Rechtsgrundlagen erfordert.<sup>73</sup>

Schließlich berufen sich verschiedene Autoren auf Artikel 2 des Grundgesetzes, um den finalen Rettungsschuß zu rechtfertigen. Erklärend wird vorgebracht, daß die Geisel ein Recht auf Leben habe, selbst wenn das Erreichen dieses Ziels im Extremfall nur durch die Akzeptanz des Todes des Geiselnahmens möglich sei.<sup>74</sup>

71 Vgl. Plenarprotokoll des Landtags Nordrhein-Westfalen 10/131 vom 19. Januar 1990. RIOTTE, W. und TEGMEYER, H.: „Das neue Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen“, NWVBL 1990, S. 145 ff.; GINTLEZ, K.: „Töten, um zu retten“, Deutsche Polizei, 10/1988, S. 6; HUMMEL-LILJEGREN: „Der gezielt tödliche Schuß ist geltendes Recht – Warum ihn einführen?“, Die Polizei, 12/1977, S. 374; DISCHKE, E. und GLORIA, CH.: „Der finale Todesschuß im Landrecht Nordrhein-Westfalen“, N.W.U.B. 2/198, S. 41.

72 LINDER, G.W.: „Notrechtsvorbehalt und polizeiliche Praxis“, Die Polizei, 0/1972, S. 278; SCHWABE, J.: „Die Notrechtsvorbehalte des Polizeirechts“, JZ 1974, S. 636; RUPPERRECHT, R.: „Die tödliche Abwehr des Angriffs auf menschliches Leben“, JZ 1974, S. 264.

73 SCHUMACHER, K.: „Zur Problematik des gezielten polizeilichen Todesschusses in Extremsituationen“, Die Polizei 9/1973, S. 252; AMELUNG, K.: „Die Rechtfertigung von Polizeivollzugsbeamten“, 1986, J.S., S. 352.



## E. Vergleich der Rechtssysteme

Wie der vorhergehende Überblick zeigt, ist die Frage der Anwendung unmittelbaren Zwangs durch Polizeibeamte in den drei Ländern äußerst komplex. Wenn die verschiedenen Gesetzgebungen oft auch ähnliche Konzepte und Begriffe benutzen, so ist deren Bedeutung doch von Land zu Land meist unterschiedlich.

So zum Beispiel beim Begriff der Notwehr, der in Belgien im Gegensatz zu den Niederlanden und Deutschland nicht zum Schutz von Sachwerten angeführt werden darf. Alle drei Gesetzgebungen verlangen die Einhaltung des Legalitäts-, Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, wobei die Anwendung unmittelbaren Zwangs, insbesondere der Gebrauch von Schusswaffen, ultima ratio sein muß.

Inhaltlich kennen die gesetzlichen Bestimmungen über den Schusswaffengebrauch in den drei Ländern der Euregio Maas-Rhein wichtige Unterschiede. Der belgische Gesetzgeber hat sich bei den Voraussetzungen für die Anwendung von Zwangsmitteln auf einige allgemeine Grundsätze beschränkt, die sich sowohl auf Identitätskontrollen, Durchsuchungen und den Gebrauch von Schusswaffen beziehen.

Was den spezifischen Schusswaffengebrauch gegen Personen betrifft, so wird dieser neben einem allgemeinen Notwehrrecht auf Ausnahmefälle schwerer Kriminalität beschränkt. Insbesondere wenn der Polizeibeamte einen Straftäter bei der Begehung einer Straftat mit Gewaltanwendung überrascht und der Beamte davon ausgehen muß, daß die Person bewaffnet ist und bereit ist, diese Waffe gegen ihn zu richten, darf von der Schusswaffe Gebrauch gemacht werden.

Die niederländische „Amptsinstructie“ geht hier weiter, indem sie dem Polizeibeamten einen größeren Handlungsspielraum gibt, wenn es darum geht, die Waffe gegen einen bewaffneten Straftäter zu richten. Wenn jedoch die Identität des flüchtenden Straftäters bekannt ist, darf die Schusswaffe nicht benutzt werden. Darüber hinaus können Waffen auch benutzt werden, um eine Person festzuhalten, die versucht, aus amtlichem Gewahrsam

---

74 CONEN, P.: „Rechtsgrundlagen und Probleme des Schusswaffengebrauchs bei Geiselnahmen“, Die Polizei, 3/1973, S. 66; SONDERMANN, H.G.: „Polizeiliche Befugnisse bei Geiselnahmen“, NJW 1988, S. 3192; WESSLAU, E.: „Grundgesetz und Handlungsalternativen der Polizei bei Geiselnahmen“, Zeitschrift für Rechtspolitik, Mai 1990, S. 170.

zu flüchten, und die verdächtigt wird, eine Tat begangen zu haben, die als „schwerwiegender Angriff auf die Rechtsordnung“ betrachtet wird.

Das Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen erlaubt in bedeutend größerem Umfang den polizeilichen Schußwaffeneinsatz und zeichnet sich im Verhältnis zum belgischen und niederländischen Polizeigesetz durch klarere Formulierungen aus.

Der Schußwaffengebrauch ist in Nordrhein-Westfalen erlaubt, wenn der Beamte die Begehung oder die Fortsetzung eines Verbrechens oder eines Vergehens, das unter Anwendung von Schußwaffen oder Explosivmittel begangen wird, zu verhindern sucht. Des weiteren ist der Schußwaffengebrauch zulässig, wenn eine Person versucht, sich durch Flucht einer Identitätskontrolle zu entziehen, oder wenn eine Person aufgrund einer richterlichen Entscheidung festzunehmen ist.

Voraussetzung in beiden Fällen muß sein, daß die Person eines Verbrechens oder eines Vergehens, bei dem Waffen mitgeführt wurden, verdächtigt oder beschuldigt wird.

Schließlich ist der Schußwaffengebrauch auch zur Vereitelung der Befreiung einer sich in amtlichem Gewahrsam befindlichen Person zulässig.

## F. Anwendbares Recht

Eingangs wurde auf die verschiedenen Gesetzesbestimmungen im Benelux-Vertrag und im Schengener Durchführungsübereinkommen hingewiesen. Von besonderem Interesse ist dabei die rechtliche Situation bei grenzüberschreitenden Polizeiaktionen, insbesondere bei der Nacheile.

Beide Texte verpflichten den nacheilenden Beamten, sich ab Grenzübertritt den Gesetzgebungen des Nachbarlandes zu unterwerfen, was verständlicherweise eine Kenntnis dieser allgemeinen Gesetzgebung voraussetzt.

Die Artikel 39 bis 44 des Schengener Durchführungsabkommens beinhalten zahlreiche Voraussetzungen und Bedingungen, die bei grenzüberschreitenden Polizeiaktionen erfüllt sein müssen. Wenn der nacheilende Beamte im Nachbarland tätig wird, so ist er zwar der dort geltenden Gesetzgebung verpflichtet, doch verbietet ihm das Schengener Durchführungsabkommen, außer im Falle der Notwehr, den Einsatz von Schußwaffen.

Grundsätzlich bleibt demnach der Einsatz von Zwangsmitteln im Nachbarland auf den Fall der Notwehr beschränkt. Als Problematisch

kann sich dabei der Umstand erweisen, daß das Schengener Durchführungsübereinkommen die Tragweite der Notwehrbestimmung nicht näher umschreibt, was dazu führt, daß der Begriff Notwehr nach nationalem Recht ausgelegt werden muß.

Der belgische Polizeibeamte, der in die Bundesrepublik nacheilt und nur im Falle der Notwehr seine Waffe einsetzen darf, muß deutsches Notwehrrecht anwenden, welches jedoch laut allgemeiner Rechtslehre keine Rechtsgrundlage polizeilichen Handelns sein kann.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der belgische Polizeibeamte in diesem Fall ermächtigt wäre, Notwehr auch im Falle von Güterschutz anzuwenden, was sowohl ihm selbst in seinem Heimatland als auch den deutschen Beamten verwehrt bleibt.

In diesem Zusammenhang muß jedoch festgehalten werden, daß das Schengener Durchführungsabkommen alle weitergehenden bilateralen und internationalen Abkommen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere Artikel 27 des Beneluxabkommens bezüglich der grenzüberschreitenden Nachteile zwischen den Beneluxländern, unberührt läßt.

Der Beneluxvertrag bestimmt, daß die nacheilenden Beamten bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs das örtliche Recht anwenden müssen. Demzufolge wird der Beamte seinen Kollegen im Nachbarland gleichgestellt und der Schußwaffengebrauch nicht nur auf reine Fälle der Notwehr beschränkt.

Der in die Niederlande nacheilende belgische Beamte kann somit aufgrund der niederländischen Gesetzgebung seine Schußwaffe einsetzen, was dazu führt, daß ihm, zumindest in der Theorie, im Ausland mehr Handlungsspielraum gegeben wird, als dies im eigenen Land der Fall wäre.

Die Folge ist, daß trotz Schengen der Einsatz von Schußwaffen bei grenzüberschreitenden Einsätzen unterschiedliche Regeln kennt. In der Zusammenarbeit mit Deutschland ist ausschließlich die einschränkende Bestimmung des Schengener Durchführungsübereinkommens anwendbar, zwischen Belgien und den Niederlanden hingegen weiterhin der weitergehende Beneluxvertrag.

Bei der Analyse der Bestimmungen zum Nacheilerecht im Schengener Durchführungsübereinkommen werden einzelne Punkte vertieft.<sup>75</sup>

---

75 Siehe Teil 5.



---

## **Teil 3 – Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein am Beispiel der NEBEDEAG-Pol**

### **Einleitung**

Aus der Übersicht der rechtlichen Grundlagen wird ersichtlich, daß bei der polizeilichen Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein der niederländisch-belgisch-deutschen Arbeitsgemeinschaft ein besonderer Stellenwert beizumessen ist.

Der Überblick über die Gesetzgebung verdeutlicht aber auch, daß die NEBEDEAG-Pol keinerlei völkerrechtlichen Vereinbarung entspringt und lediglich die Form eines privatrechtlichen Vereins deutschen Rechts hat. Dennoch handelt es sich um das einzige strukturierte Zusammenarbeitsforum zwischen den drei Ländern. Es ist das Produkt einer Eigendynamik, die Polizeibeamte aus drei Ländern aus einer faktischen Sachlage heraus entwickelt haben.

Die geographische Eigenheit der Euregio Maas-Rhein spiegelt sich hier ebenfalls wider, denn es gibt wohl kaum andere, drei Länder umfassende Euregios, die drei größere Städte wie Lüttich, Maastricht und Aachen unmittelbar miteinander verbinden. Diese verschiedenen Gründe waren Anlaß genug, die Arbeit und die Verwirklichungen der Arbeitsgemeinschaft wiederzugeben.<sup>1</sup>

In einem ersten Abschnitt werden die wichtigsten Verwirklichungen der NEBEDEAG-Pol wiedergegeben. Es handelt sich dabei in erster Linie um Verbesserungen in den Bereichen der Kommunikation und des Informationsaustausches.

Anschließend wird auf die operationelle Zusammenarbeit eingegangen. Wenn die NEBEDEAG-Pol sich in diesem Bereich sicherlich der recht-

---

1 Die im 3. Teil wiedergegebenen Erkenntnisse stammen aus der Auswertung von umfangreichen Arbeitsunterlagen, die mir durch die Polizeidienste zur Verfügung gestellt wurden.

lichen Unmöglichkeit bewußt war, verbindliche Absprachen zu treffen, so hat sie dennoch eine wichtige Rolle gespielt und wie auch der deutsch-belgische Verbindungsdienst Forderungen zur Verbesserung der operationellen Zusammenarbeit gestellt. In diesem Abschnitt wird besonders auf die Nachteile und in geringerem Umfang auf die grenzüberschreitende Observation eingegangen.

Um diese Problematik und deren Auswirkungen auf die polizeiliche Praxis zu verdeutlichen, werden konkrete Fallbeispiele näher erläutert.

## Kapitel I – Die Anfänge der Arbeitsgemeinschaft

Der Grundstein für die spätere Zusammenarbeit zwischen den Polizeidiensten der drei Länder wurde im Dezember 1967 anlässlich eines Besuches eines niederländischen „Hoofdinspecteur“ aus Heerlen im Polizeipräsidium Aachen gelegt.

Dieser Beamte hatte seitens des niederländischen Justizministers den Auftrag erhalten, unter Nutzbarmachung der Erkenntnisse der belgischen und deutschen Kriminalpolizei versuchsweise für den Raum Südlimburg Einrichtungen zu schaffen, die eine erfolgreiche Bekämpfung der auch in den Niederlanden ständig steigenden Kriminalität gewährleisten sollten.

In dieser Arbeitssitzung wurden von beiden Seiten eine Reihe von Punkten erörtert:

- Erweiterung des polizeilichen Fernschreibernetzes;
- Sinn und Zweck einer zentralen Erfassung der örtlich und überörtlich in Erscheinung tretenden Rechtsbrecher;
- Möglichkeiten einer zentralen Nachrichtensammlung und -auswertung für die Zwecke der Verbrechensbekämpfung;
- Statistische Erfassung der Kriminalität;
- Gemeinsame Lagebesprechungen und gemeinsame Einsatzplanungen.

Dieser Gedankenaustausch hatte zur Folge, daß im August 1969 zwei Offiziersanwärter der niederländischen Gemeindepolizei für vierzehn Tage ins Polizeipräsidium Aachen eingeladen wurden. Auf deutscher Seite war im Vorfeld ein ausführlicher Ausbildungs- und Beschäftigungsplan erstellt worden, der vor allem auf das Arbeitsgebiet der Kriminalpolizei zugeschnitten war.

Auch war mit der Gemeindepolizei von Heerlen vereinbart worden, daß die beiden holländischen Beamten aus den erkennungsdienstlichen

Unterlagen der Kriminalhauptstelle Aachen die Täter mit den entsprechenden Daten heraussuchen konnten, die für eine Übernahme in die Identifizierungskartei in Heerlen von Interesse waren. Die Folge war, daß bei der Gemeindepolizei in Heerlen, ähnlich dem kriminalpolizeilichen Melde- und Auswertungsdienst in Deutschland, eine Kartei überregionaler Täter mit deren wichtigsten Daten und einem Lichtbild geschaffen wurde. Diese Kartei wurde von Aachen aus ebenfalls mitgespeist, wenn es sich um Daten bekannter Täter handelte, von denen man wußte oder zumindest annehmen konnte, daß sie auch im Grenzgebiet tätig waren.

Wenn diese Mitarbeit in der Anfangsphase auch eher auf Einzelmaßnahmen beruhte, so wurde sie sehr bald in eine feste Form gebracht. Mit Hilfe zweisprachiger Vordrucke fand bald zwischen der Kriminalhauptstelle Aachen und der überregionalen Täterkartei in Heerlen ein ständiger Nachrichtenaustausch statt.

Diese Erfolge führten insbesondere auf der Ebene des Polizeipräsidiums Aachen zu Überlegungen im Hinblick auf eine Zusammenarbeit aller im Dreiländereck tätigen Polizeidienste. Bei ihren entsprechenden Überlegungen und schriftlichen Vorbereitungen im Juli 1969 gingen die Verantwortlichen der Polizei Aachen davon aus, daß die dienstlichen Beziehungen zwischen den belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden durch zwei Abkommen geregelt seien, nämlich dem Abkommen aus dem Jahre 1957 über die dienstlichen Beziehungen zwischen den deutschen und belgischen Polizeibehörden im Grenzgebiet<sup>2</sup> und dem Abkommen vom 3. Juni 1960 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs der Niederlande über den kleinen Grenzverkehr.<sup>3</sup>

Es wurde davon ausgegangen, daß diese beiden Abkommen einen unmittelbaren amtlichen Verkehr zwischen den Behörden im Grenzgebiet ermöglichen, was ebenfalls einen – wenn auch begrenzten – Schriftverkehr mit Polizeibehörden im Ausland erlaube.<sup>4</sup>

---

2 Notenumtausch des Auswärtigen Amtes vom 13. und 26. Januar 1960, in Kraft getreten am 29. Januar 1960 – vgl. Erlaß des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalens vom 18. Juni 1960.

3 Bkd. BIM vom 6. Juli 1961 und Runderlaß des Innenministers vom 16. August 1961.

4 Vgl. Runderlaß des Innenministers vom 4. Dezember 1957 – IC 2/17 – 10136 – Amtlicher Verkehr in das Ausland und mit ausländischen Dienststellen im Ausland – SMBL. N.R. 20020.

Darüber hinaus wurde angenommen, daß die Abkommen einen Akten- und Fahndungsmaterialaustausch in der Grenzzone ermöglichen und das Überschreiten der Grenze zu dienstlichen Zwecken durch Polizeibeamte in Zivil und in Uniform regeln.

Doch schon in diesen ersten Arbeitsdokumenten aus dem Jahre 1969 wurden diese beiden Abkommen, die unter Berücksichtigung der seinerzeit gegebenen Situation als eine sehr fortschrittliche Regelung dargestellt wurden, in einigen Bereichen als bereits überholt gewertet. Da die Abkommen aus dem Jahre 1960 naturgemäß die sprunghafte Entwicklung der Kriminalität nicht voraussehen konnten, wurde die Novellierung der bilateralen Regierungsverträge angeregt und Verbesserungsvorschläge verfaßt.

Zum einen wurde die Einrichtung eines direkten Sprechfunkverkehrs auf besonders eingerichteten Funkfrequenzen angestrebt. Vorgegebenes Ziel war eine schnellere Verständigung, als dies durch die bisher üblichen telefonischen Rückfragen möglich war. Eine besondere Dringlichkeit wurde damit begründet, daß sich Ende der sechziger Jahre die Überfälle auf Geldinstitute und sonstige Raubüberfälle im niederländischen, belgischen und deutschen Grenzgebiet gehäuft hatten.

Zum anderen sollte eine Koordinierung der Zusammenarbeit besonders auf dem kriminalpolizeilichen Gebiet erfolgen. Es wurde darauf hingewiesen, daß die Zusammenarbeit im Bereich der Verbrechensbekämpfung auf persönlichen Kontakten beruhte, die sich in jahrelangem Austausch entwickelt und eigene Arbeitsmodalitäten zur Folge hatten.

Auch wurde für die Zusammenarbeit als besonders förderlich erachtet, wenn in bestimmten kurzen Zeitabschnitten gemeinsame Lagebesprechungen, die sich aus der Deliktlage ergeben würden, stattfinden könnten. Insbesondere wurde an koordinierte Lagebesprechungen, abwechselnd in allen drei Ländern, gedacht.

Darüber hinaus wurde schon damals die Möglichkeit ins Auge gefaßt, über diese Koordinierungsstelle auch Ersuchen anderer Polizeibehörden, außerhalb des Regierungsbereichs Aachen, zur Bearbeitung weiterzuleiten. Der damalige Polizeipräsident regte in diesem Zusammenhang abermals die Einrichtung eines Fernschreiberverkehrs mit ausländischen Polizeibehörden im Grenzraum an.

Im Anschluß an diese Überlegungen wurde entschieden, die belgischen und niederländischen Kollegen nach Aachen einzuladen. Gelegenheit hierzu bestand am 17. September 1969 anläßlich einer Polizeiausstellung auf Initiative des Polizeipräsidenten Aachen vom 16. bis zum 25. Septem-



ber 1969 zum Thema „Schach dem Dieb“. Nach einem Besuch der Ausstellung fanden sich die leitenden Polizeibeamten der drei Länder zu einem ersten „Freundschaftstreffen“ zusammen. Rund zwölf Beamte jedes Landes waren anwesend.<sup>5</sup>

Der Polizeipräsident Dundalek nutzte diese Gelegenheit, um die Zusammenarbeit und deren gesetzliche Grundlagen Revue passieren zu lassen und unterbreitete den Kollegen eine Reihe von Sachvorschlägen zur Vertiefung der praktischen Zusammenarbeit.

Im „organisatorischen Bereich“ wurde vorgeschlagen:

- a) eine Vertiefung der gegenseitigen Kenntnis der Organisation der benachbarten Polizeidienststellen unter anderem durch den Austausch von Organisationsschemata und Schaubildern über Dienstgradabzeichen;
- b) die Durchführung gemeinsamer Sprachkurse für die Polizisten der beteiligten Länder;
- c) Austausch von Beamten.

Auch wurden den ausländischen Kollegen Vorschläge zur Intensivierung der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung unterbreitet, insbesondere:

- a) die Einrichtung eines direkten Funksprech- und Fernschreiberverkehrs;
- b) die Schaffung einer ständigen Kontaktstelle mit gemeinsamen Lagebesprechungen in kürzeren Zeitabständen und als Leitstelle für Ersuchen anderer Polizeibehörden außerhalb des Grenzraums;
- c) der Austausch von erkennungsdienstlichen Unterlagen in Form eines Melde- und Auswertungssystems der Polizeibehörden im Grenzraum.

Diese ersten Vorschläge waren Grundlagen der weiteren Zusammenarbeit und haben zur Verwirklichung zahlreicher Kommunikationserleichterungen geführt.

## **Kapitel II – Die wichtigsten Etappen und Verwirklichungen der Arbeitsgemeinschaft**

Seit dem Jahr 1970 bis zum heutigen Tage treffen sich die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft einmal jährlich zu einer Generalversammlung, bei

---

<sup>5</sup> Vgl. „Zusammenarbeit im Dreiländereck“, Die Streife, 1/1970, S. 22.

der gemeinsame Zusammenarbeitsprojekte erläutert werden. Darüber hinaus tagte der Vorstand mehrmals im Jahr, und in bestimmten Bereichen wurden Arbeitsgruppen eingesetzt.<sup>6</sup>

Wie schon einleitend vermerkt, würde es den Rahmen der Arbeit sprengen, diesen Werdegang der Zusammenarbeit vollständig wiederzugeben. Ziel der Untersuchung ist es, die wichtigsten Momente und Verwirklichungen der Zusammenarbeit wiederzugeben, um hieraus Schlüsse für die Erfordernisse der polizeilichen Praxis zu ziehen bzw. zu prüfen, ob die aktuellen Gesetzgebungen, insbesondere Schengen, diesen Bedürfnissen Rechnung getragen haben.

## A. Meldevordruck

Schon bei der zweiten Zusammenkunft der Leiter der Polizeidienststellen aus dem Dreiländereck wurde im April 1970 die Bildung einer Arbeitsgruppe von drei Kriminalbeamten angeregt, die einen sogenannten Meldevordruck in drei Sprachen erarbeiten sollten.

Dieser Vordruck sollte den Austausch und die Auswertung von kriminalpolizeilichen Erkenntnissen in Bezug auf Täter, die in der Grenzregion in Erscheinung getreten sind, erleichtern und von Sprachkenntnissen unabhängig machen.

Die Fertigstellung dieses Vordrucks für den gegenseitigen Nachrichtenaustausch führte am 2. Juni 1970 zu der Unterzeichnung des „polizeilichen“ Abkommens über die Kriminaldienststellen im deutsch-niederländisch-belgischen Grenzgebiet.<sup>7</sup> Die als solche bezeichneten Kontaktstellen der drei Länder, das heißt die Gerichtspolizei von Verviers, die Polizei Heerlen und die Kripo Aachen, wurden mit der Vorbereitung und dem Austausch dieser Meldevordrucke betraut.

Im Einvernehmen mit den beteiligten Nachbarbehörden wurde am 28. Februar 1972 durch den damaligen Polizeipräsidenten Fehrmann eine Verfügung für den Bereich der KPB Aachen erlassen, die die wichtigsten Elemente der Vereinbarung übernahm.

---

6 FEHRMANN F.: „Probleme der grenznachbarlichen Zusammenarbeit“, Die Polizei, April 1975, S. 118–123.

7 Siehe Teil I, Kapitel III: Polizeiliche Rechtshilfe vor Schengen.

Zusammenfassend wurde in dieser zwölf Punkte umfassenden Verfügung angeordnet, daß der Nachrichtenaustausch über bekanntgewordene Straftäter und Straftaten mit den hierfür geschaffenen dreisprachigen Vordrucken erfolgen sollte und nach Möglichkeit Lichtbilder und Zehnfingerabdrücke von straffällig gewordenen Personen dem Vorgang beizufügen seien.

Nachdem wiederholt festgestellt wurde, daß die Gerichtspolizei Verriers – aus personellen, aber auch sprachlichen Gründen – nicht in der Lage war, die Vorbereitung und den Austausch der Merkblätter vorzunehmen, wurde im Jahr 1987 durch den Vorstand der NEBEDEAG-Pol entschieden, den Gendarmeriedistrikt Eupen hiermit zu beauftragen.

In der Folgezeit (1989) wurde auch vereinbart, diese Merkblätter nur noch in deutscher und niederländischer Sprache abzufassen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß auf belgischer Seite die Gendarmerie Eupen federführend war und die dortige Amtssprache ebenfalls Deutsch ist. Die Gendarmerie Eupen wurde damit beauftragt, die Merkblätter, die für das französischsprachige belgische Inland von Interesse waren, zu übersetzen und den jeweiligen Diensten zu übermitteln.

Auch wurde schon Anfang der siebziger Jahre vereinbart, daß über die jeweiligen Kontaktstellen nationale Informationsblätter ausgetauscht werden sollten.

Derzeit übermittelt der Gendarmeriedistrikt Eupen den anderen beiden Verbindungsstellen:

- Das Informationsblatt der Gendarmerie Eupen. Dieses Blatt wird einmal wöchentlich erstellt und betrifft Straftaten, die im Gerichtsbezirk Eupen begangen wurden. Angaben zu Straftaten aus anderen Bezirken werden auch übernommen, wenn diese für das belgische Grenzgebiet von Bedeutung sind.
- Tagesberichte. Diese werden täglich den Verbindungsstellen von Aachen und Maastricht übermittelt, die die weitere Verteilung in den Nachbarländern veranlassen.
- Liste der Rauschgiftaufgriffe. Diese Liste enthält Angaben über sämtliche Drogenaufgriffe in der Provinz Lüttich mit Angaben zur Person des Täters sowie zu Menge und Herkunft der Drogen.

Seitens der deutschen Behörden gehen die Tagesberichte der Polizei Aachen, Euskirchen, Daun und Bitburg ein. Auch erhält die Gendarmerie Eupen das Bundeskriminalblatt sowie den Suchfahndungsnachweis der deutschen Polizeibehörden.

Der niederländische Verbindungsdienst übermittelt den beiden anderen Kontaktstellen das „Informatiebulletin“ der Polizei Limburg.

## **B. Telex- und Funkverbindung**

Zur Erleichterung der direkten Informationsübermittlung wurden bei den Kontaktstellen der drei Länder in den Jahren 1971/72 Telexanschlüsse zu den Nachbarbehörden installiert.<sup>8</sup>

Bei der Jahreshauptversammlung im Jahre 1972 wurde ebenfalls erneut die Schaffung einer „gemeinsamen Polizeifunkwelle“ angeregt. Nach Meinung zahlreicher Versammlungsteilnehmer war die Einrichtung eines grenzüberschreitenden Funkverkehrs der Polizei bei besonderen Einsätzen ein erstrebenswertes Zukunftsziel.

Auch hier wurden als rechtliche Grundlagen für die Einrichtung dieser ständigen Sprechfunkverbindung die jeweiligen bilateralen Verträge angeführt. Nicht zuletzt wurde auch von deutscher Seite auf den §10 des Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalamtes in der Fassung vom 29. Juli 1973 verwiesen, welcher für die Grenzregionen Sonderregelungen zuläßt. Entsprechende Anfragen wurden somit den vorgesetzten Behörden übermittelt.

Bezüglich des möglichen Standortes der ständigen Funkleitung wurde auf deutscher Seite die Einsatzleitstelle des Polizeipräsidiums Aachen bezeichnet. Im belgischen Grenzgebiet kamen Standorte in jedem der drei verschiedenen Polizeidienste in Betracht: Gemeindepolizei Eupen, Gendarmeriedistrikt Eupen oder die Gerichtspolizei Verviers.

Schließlich wurde der Gendarmeriedistrikt Eupen als Standort vorgeschlagen, da er als einziger der drei Dienste über eine ständig besetzte Zentrale verfügte und auch nur bei diesem die erforderliche Sendestärke vorhanden war.

Bei den diesbezüglichen Überlegungen wurde davon ausgegangen, daß wegen des bekannten Frequenzmangels wohl zunächst von keinem Land

---

8 Am 1. Juni 1971 bei der Polizei Aachen, am 30. August 1971 bei der Police Judiciaire in Verviers und am 1. Februar 1971 bei der Gemeindepolizei in Maastricht. Der Gendarmeriedistrikt Eupen verfügte schon vorher über einen entsprechenden Telexanschluß.

eine gesonderte Betriebsfrequenz für diesen Zweck zur Verfügung gestellt werden könnte.

In Anbetracht dieser Sachlage schlugen Vertreter der niederländischen Polizei den beiden Nachbarländern vor, sich mit je einem Funkgerät dem schon im südlimburgischen Grenzgebiet bestehenden polizeilichen Alarm-Funkverkehrskreis anzuschließen. Dieses bestehende Funksprechnet sei dortselbst nur für die Durchgabe besonders wichtiger und dringender Polizeinachrichten vorgesehen.

Im weiteren Verlauf veranlaßte der Polizeiverbindungsdienst in Utrecht (NL), daß die benötigten Funkgeräte von einer niederländischen Vertragsfirma für Versuchszwecke zunächst leihweise zur Verfügung gestellt wurden.

In Erwartung der offiziellen Zusage der vorgesetzten Behörden wurde somit ab dem 17. Oktober 1972 der Funkverkehr im Rahmen des „kleinen Grenzverkehrs“ betrieben.

Es wurde vereinbart, daß die Alarm-Funkbrücke nur bei besonders herausragenden Vorfällen und auch dann nur benutzt werden darf, wenn eine sofortige und gegebenenfalls dauerhafte Verbindung mit der benachbarten Polizeidienststelle zur Koordinierung gemeinsamer Maßnahmen unbedingt erforderlich ist.

Als Fälle, in denen die Benutzung der Funkverbindung gerechtfertigt ist, wurden insbesondere alle Kapitalverbrechen (z.B. Tötungsdelikte, Bankraub mit oder ohne Geiselnahme, erpresserischer Kindesraub, Luftpiraterie), Großfahndungen und Fahndungen nach bekannten oder unbekannt Tätern bei besonders schwerwiegenden Straftaten (z.B. Rauschgifthandel, Waffenschmuggel und ähnliche) genannt.

Die Funkbrücke hat sich in den folgenden Jahren oftmals bewährt und ist auch heute noch ein wichtiges Hilfsmittel bei der Koordinierung grenzüberschreitender Polizeiaktionen.

## C. Satzung

Zehn Jahre nach den ersten Treffen der Arbeitsgemeinschaft wurde im Jahre 1979 erstmals ein von deutscher Seite vorbereiteter Satzungsentwurf diskutiert. Am 12. März 1979 wurde die endgültige Fassung der Statuten von den Delegationsleitern unterzeichnet.

Ziel war es, der Arbeitsgemeinschaft einen „gesetzlichen“ Rahmen zu geben.

Wegen der Unmöglichkeit für die Beamten, rechtsstaatliche Verpflichtungen einzugehen, wurde der Arbeitsgemeinschaft die Form einer Vereinigung ohne Erwerbzweck nach deutschem Recht gegeben.

Der Inhalt dieser Satzung ist sehr allgemein gehalten. Als Name wurde die bisherige Bezeichnung „Arbeitsgemeinschaft der Leiter der belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet e.V.“ festgehalten.

Zielsetzung des Vereins ist unter anderem die „Förderung und Intensivierung der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit“ und der „Erfahrungsaustausch auf kriminal-, schutz- sowie verwaltungspolizeilichem Gebiet“.

Voraussetzung einer Mitgliedschaft ist die Ausübung einer leitenden Funktion bei den staatlichen oder kommunalen belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet.

Als Organe der Arbeitsgemeinschaft werden eine Mitgliederversammlung und ein Vorstand eingesetzt.

## **D. Kontaktstelle – Verbindungsdienst**

Innerhalb der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Informationsaustauschs haben die jeweiligen Kontakt- bzw. Verbindungsstellen einen besonderen Stellenwert eingenommen.

In den Vereinbarungen zwischen den Kriminalpolizeien der drei Länder aus dem Jahre 1971 wurden die Kripo Aachen, die „Regionale Identificatie Centrale“ Heerlen und die Gerichtspolizei Verviers bezeichnet, um nach unmittelbarer Begehung einer Straftat die Nachbarländer zu informieren.

Auch war es Aufgabe dieser Kontaktstellen, die dreisprachigen Meldevordrucke auszufüllen und in regelmäßigen Abständen den Nachbarländern zu übermitteln. Wie schon erwähnt, führten personelle Änderungen und sprachliche Probleme innerhalb der Gerichtspolizei Verviers dazu, daß auf belgischer Seite der Informationsaustausch zunehmend über den Gendarmeriedistrikt Eupen erfolgte. Aus technischen und organisatorischen Gründen wurde 1973 auch bei der Gendarmerie Eupen – und nicht bei der „designierten“ Kontaktstelle in Verviers – die ständige Funkleitung installiert. Seit 1987 hat die Gendarmerie Eupen ebenfalls die Erstellung und Übermittlung der Meldevordrucke übernommen.

Im Hinblick auf die Abschaffung der Grenzen wurden auf Anregung der Arbeitsgemeinschaft am 30. November 1989 drei Verbindungsdienste benannt. Es wurde vereinbart, daß jeglicher Informationsaustausch zwischen den Grenzbehörden der drei Länder über die bezeichneten Verbindungsstellen, Polizeipräsidium Aachen, Gemeentepolitie Maastricht und Gendarmeriedistrikt Eupen, laufen sollte.

Es sei bemerkt, daß diese Verbindungsdienste auf rein informelle Absprachen der betreffenden Polizeidienste zurückzuführen waren und diese inoffiziellen Einrichtungen somit auch nicht mit zusätzlichem Personal besetzt wurden.

Diese Verbindungsdienste nahmen in der Folgezeit zahlreiche Aufgaben wahr. So wurden die jeweiligen Dienste nicht nur wie eigentlich vorgesehen von den Polizeibehörden im Grenzgebiet zu Rate gezogen, sondern auch von Polizeibeamten aus dem Inland um Mitarbeit gebeten. In der Tat erlaubte es der unkomplizierte Weg über die Verbindungsdienste, Informationen aus dem Nachbarland kurzfristig einzuholen, ohne auf die langen Interpol-Wege angewiesen zu sein.

Diese Informationsanfragen gingen von der einfachen Kennzeichenüberprüfung bis hin zu Ermittlungen bezüglich der Organisierten Kriminalität. Der Erfolg dieses „Dienstleistungsangebotes“ führte insbesondere bei der Gendarmerie Eupen dazu, daß Beamte der BSR-Fahndungsbrigade – nicht zuletzt auch aus sprachlichen Gründen – bei grenzüberschreitenden Polizeiaktionen eine Vermittlerrolle übernahmen oder sogar bei der Ausführung von Rechtshilfeersuchen im Ausland die belgischen Kollegen begleiteten.

Nachdem in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und den Niederlanden ständig besetzte Verbindungsstellen entlang der Grenze zu den Nachbarländern eingerichtet wurden, wurde im Juli 1992 auch der Verbindungsdienst der Gendarmerie Eupen auf ministerieller Ebene anerkannt und mit eigenem Personal versehen.<sup>9</sup>

Wenn das System der Verbindungsdienste jetzt auch auf alle Grenzgebiete ausgedehnt und offizialisiert wurde, so behalten die drei Verbin-

---

9 Auf deutscher Seite wurden amtliche Verbindungsstellen in Lingen, Münster, Krefeld, Aachen, Trier und Mönchengladbach geschaffen. Die belgischen Verbindungsstellen befinden sich in Gent, Antwerpen, Torhout, Maaseik, Tongern und Eupen. Die Niederlande bezeichneten Groningen, Enschede und Maastricht als Verbindungsstellen.

dungsdienste der Euregio Maas-Rhein die Eigenart, jeweils in ihrem Wirkungsbereich für zwei Nachbarländer zuständig zu sein.

Erwähnt sei auch, daß der Verbindungsdienst der Gendarmerie Eupen als einziger belgischer Dienst bezeichnet wurde, um den Informationsaustausch mit sämtlichen deutschen Verbindungsdiensten wahrzunehmen, und somit eine Monopolstellung bei der deutsch-belgischen Zusammenarbeit einnimmt.

Im Vorfeld dieser Entscheidung wurde auf Ebene des Generalstabs der Gendarmerie geprüft, ob es nicht zweckmäßiger sei, diesen Verbindungsdienst bei der vorgesetzten Behörde in Lüttich anzusiedeln. Begründet wurde dieser Vorschlag damit, daß der Polizeikorps von Lüttich in Größe und Führungsstruktur eher den Behörden von Maastricht und Aachen gleichzusetzen sei. Schließlich wurde diese exklusive Zuständigkeit der bedeutend kleineren Polizeibehörde von Eupen übertragen. Ausschlaggebendes Element war hierbei die langjährige Erfahrung der Beamten, aber vor allem auch die Mehrsprachigkeit, die im Gendarmeriedistrikt Eupen bei allen Beamten gegeben ist.

Erklärtes Ziel dieser Offizialisierung der Verbindungsdienste war es, den Informationsaustausch zu kanalisieren und gewisse Regeln aufzuerlegen, insbesondere im Hinblick auf eine Einhaltung der jeweiligen Datenschutzgesetzgebungen, aber auch, um den „wildem“ Informationsaustausch zwischen einzelnen Behörden und Beamten weitestgehend einzuschränken.

## E. Euregio-Seminare

Auf Initiative der Arbeitsgemeinschaft werden seit 1985 jährliche „Euregio-Polizeiseminare“ organisiert. Es handelt sich hier um fünftägige Fortbildungsveranstaltungen, die abwechselnd in einem der drei Länder veranstaltet werden und an denen rund fünf Beamte des „mittleren“ Dienstes je Land teilnehmen.

Die Finanzierung dieser Seminare wird teils vom ausrichtenden Land und teilweise von der „Euregio Maas-Rhein“ übernommen.

In der Regel werden Referenten aus Polizei und Justiz aus den drei Ländern eingeladen, die zu aktuellen Themen referieren. So zum Beispiel war im Jahre 1986 das Schwerpunktthema: „Die Unterschiede der verschiedenen nationalen Polizeistrukturen“, im Jahre 1988: „Die Auswirkungen des



Wegfalls der Grenzkontrollen auf die innere Sicherheit“, und im Jahre 1990 die Thematik um das Schengener Durchführungsabkommen.

## F. Euregio-Alarm

Bei der Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft im Jahre 1987 wurde allgemein festgestellt, daß es im Dreiländereck für den Ernstfall keinerlei festgelegte Meldewege gibt und grenzüberschreitende Fahndungen somit der Initiative einzelner Beamte überlassen bleiben. Das Erstellen eines gemeinsamen Meldeplans für den Raum der Euregio wurde somit von den Tagungsteilnehmern angeregt.

In der Mitgliederversammlung des folgenden Jahres wurde die Problematik ausführlich diskutiert. Es wurde anhand von Kartenmaterial dargestellt, daß der Wegfall der Grenzkontrollen zur Folge haben werde, daß die nationalen Ringalarmfahndungen im Grenzraum lückenhaft würden und somit Fluchtmöglichkeiten ins Ausland bieten würden. Es wurde vorgeschlagen, daß bereits in den einzelnen Ländern existierende Fahndungspläne aufeinander abgestimmt werden sollten. Eine Arbeitsgruppe wurde eingesetzt, um eine Bestandsaufnahme zu erstellen und gemeinsame Richtlinien vorzubereiten.

Im April 1988 legte die Arbeitsgruppe einen ersten Zwischenbericht vor. Es wurde allgemein darauf hingewiesen, daß es schwierig gewesen sei, den Begriff „Ringalarmfahndung“ zu definieren. Wenn dieses Fahndungsinstrument auch in allen drei Ländern in ähnlicher Weise genutzt wurde, so waren die Voraussetzungen, die zur Auslösung dieses Alarms führen, unterschiedlich. So wurde erläutert, daß in Belgien diese Fahndungsmaßnahme – die eine nationale Angelegenheit ist – nur in Fällen von Terrorismus und schwerster Kriminalität Anwendung findet, wogegen es sich in den Niederlanden und Deutschland um eine regionale Maßnahme handelt, die unter bedeutend herabgesetzten Bedingungen ausgelöst werden kann.

Ein zweiter wesentlicher Unterschied bestand auch bei der Zuständigkeit, um den Polizeialarm auszulösen, die in den drei Ländern auf gänzlich verschiedenen Behördenebenen zu finden ist.

Im Januar 1990 wurde schließlich eine mehrere Punkte umfassende Richtlinie für einen gemeinsamen Polizeialarm in der Euregio vorgelegt, deren Inhalt hier zusammenfassend wiedergegeben wird. In einer Vor-

bemerkung wird die Notwendigkeit hervorgehoben, im Falle von mehreren Straftaten einen einheitlichen und länderübergreifenden Polizeialarm auslösen zu können. Als Grundlage für den Polizei-Alarm-Euregio wird auf die international anerkannten Richtlinien hingewiesen, mit dem Vermerk, daß diese Richtlinien die in jedem Land geltenden gesetzlichen Bestimmungen über die Anwendung von Zwangsmitteln sowie den taktischen personellen Einsatz unberührt lassen.

### *Grundprinzip*

In dem Fall, wo in einem Land der Polizei-Alarm-Euregio ausgelöst wird, übernehmen die angrenzenden Polizeibehörden der beteiligten Länder automatisch den Alarm, und dies, ohne weitere Nachfragen zu tätigen. Als vorrangiges Ziel des Polizeialarms wird die Fahndung nach Tätern angeführt.

### *Befugnis*

Jedes Land bezeichnet einseitig die Justiz- und Polizeibehörden, die zur Auslösung des Polizeialarms befugt sind.

### *Fälle*

Die Richtlinie hält fest, daß die Auslösung des Polizeialarms nur dann gestattet ist, wenn es sich um schwere Straftaten handelt, insbesondere dann, wenn Gewalt angewendet oder angedroht worden ist.

Voraussetzung muß in jedem Fall sein, daß eine gezielte Fahndungsaktion im internationalen Verband für sinnvoll und vertretbar gehalten werden kann.

Hier präzisiert die Richtlinie, daß diese Voraussetzung grundsätzlich nur dann vorliegt, wenn eine „Frische-Tat-Phase“ besteht, das heißt noch keine zwanzig Minuten vergangen sind:

- vom Zeitpunkt des Bekanntwerdens der Tat,
- vom Augenblick der Flucht des oder der Täter oder
- vom Augenblick der letzten Wahrnehmung des oder der Täter.

Als Beispiele werden eine Reihe von Regelbeispielen aufgezählt, die einen Polizei-Alarm-Euregio rechtfertigen können, darunter insbesondere:

- staatsgefährdende Straftaten von besonderer Bedeutung,
- Fälle von schwerer Gewaltkriminalität (z.B. Mord, Vergewaltigung),
- terroristische Anschläge und Sabotageakte,
- Überfälle auf Beamte und Geldtransporte,
- Entführung und Geiselnahme,
- Fahrerflucht bei Unfällen mit Toten oder Schwerverletzten,
- Flucht von gefährlichen Gefangenen,
- Fahndung nach Gütern, die ihres Wertes oder ihrer gesellschaftlichen Gefahr wegen von besonderer Bedeutung sind.

### *Gebiet*

Auch wird in der Richtlinie das Gebiet abgesteckt, in welchem der Polizei-Alarm ausgelöst werden kann.

Für die Niederlande handelt es sich hier um den Verwaltungsbezirk Maastricht (Südlimburg).

In Deutschland beschränkt sich das Gebiet auf den Bezirk des Polizeipräsidenten Aachen mit der kreisfreien Stadt Aachen und den Kreisen Aachen und Heinsberg.

Auf belgischer Seite sind die Gendarmeriedistrikte von Eupe<sup>10</sup>, Verviers, Lüttich, Tongeren, Gent und Maaseik von der Richtlinie betroffen.

### *Verbindungen*

Die zuständige Behörde löst den Polizeialarm mittels Radio-Funkverbindung für den eigenen Zuständigkeitsbereich aus und richtet Funkmeldungen an die designierten Leitstellen der Nachbarländer. Die jeweiligen Leitstellen benutzen dann ihrerseits die bestehenden Kommunikationsnetze, um die Nachricht international weiterzuleiten.

Für die Koordinierung des Nachrichtenverkehrs ist grundsätzlich die Leitstelle, in deren Gebiet sich der Tatort befindet, zuständig. Die Koordinierung wird jedoch von einer anderen Leitstelle übernommen, wenn

---

10 Lediglich die nördlichen Gemeinden des Distrikts Eupen werden von der Richtlinie berührt (Eupen, Raeren, Lontzen, Kelmis).

sich in deren Gebiet konkrete Fahndungshinweise bezüglich des Aufenthaltsortes des oder der Täter ergeben.

### *Durchführung*

Es wurde vereinbart, daß der Alarm auch dann ausgelöst werden kann, wenn noch keine Anhaltspunkte für die Fahndung bekannt sind (Täterbeschreibung, Fluchtfahrzeug, Fluchtrichtung). Ziel ist es, keine Zeit zu verlieren und die statischen Observationsposten und Kontrollstellen unmittelbar besetzen zu lassen.

Die Richtlinie hält auch die verschiedenen Orte fest, an denen sich die Polizeikräfte in einem bestimmten Radius um den Tatort herum postieren und welche konkreten Aufgaben diese Observations- und Kontrollstellen wahrnehmen sollen. Die örtlich zuständige Polizeibehörde trifft die Entscheidung, ob und in welcher Weise die Festnahme des Täters erfolgen soll.

Schließlich wird durch die Richtlinie bestimmt, daß der Polizeialarm von der auslösenden Stelle wieder beendet wird, wenn die erfolgten Fahndungsmaßnahmen 45 Minuten nach Auslösung des Alarms noch keinen Erfolg hatten.

## **G. Arbeitsgruppe – Informationsaustausch**

Durch die Mitgliederversammlung vom 30. November 1989 wurde auch die Einrichtung einer Arbeitsgruppe beschlossen, deren Zielsetzung es war, nach Optimierungsmöglichkeiten im grenzüberschreitenden polizeilichen Informationsaustausch zu suchen. Der im Sommer 1990 vorgelegte Bericht der Arbeitsgruppe umfaßt drei Bereiche.

In einem ersten Teil haben die Mitglieder der Arbeitsgruppe eine Erfassung des Ist-Zustandes durchgeführt. Hier wurden in erster Linie die vorherigen Verwirklichungen der NEBEDEAG-Pol angesprochen, insbesondere die technischen Kommunikationsmöglichkeiten (Funkverbindung), der bestehende Austausch von Polizei- und Einsatzberichten, die Schaffung von Besprechungsgruppen sowie die Einsetzung der Verbindungsstellen.

Als Problemfelder wurden insbesondere folgende vier Sachverhalte hervorgehoben:

Als erstes wurde auf den Einsatz anlässlich einer Geiselnahme in Tilff/Lüttich hingewiesen, bei dem wesentliche Mängel in der Zusammenarbeit deutlich wurden.<sup>11</sup> Dazu gehörten unter anderem Defizite im Bereich des anlaßbezogenen Informationsverhaltens und der technischen Ausstattung sowie das Problem der mangelnden Sprachausbildung und die lange Dauer von Entscheidungsprozessen.

Aufgrund der Änderungen im Nordrhein-Westfälischen Polizeigesetz mußten nach Meinung der Kommissionsmitglieder auch der Umfang des Informationsaustauschs neu festgelegt und neue rechtliche Voraussetzungen hierfür teilweise erst geschaffen werden.

Probleme im Informationsaustausch wurden darauf zurückgeführt, daß in Belgien keine und in den Niederlanden im Vergleich zu Deutschland unterschiedliche Datenschutzbestimmungen bestanden.

Schließlich wurde auf die fehlende Kompatibilität der technischen Ausrüstungen und die damit verbundene unzureichende Möglichkeit der Funkverbindung insbesondere in Einsatzwagen hingewiesen.

Diese verschiedenen Problemfelder führten zu der Aufstellung eines Verbesserungskataloges mit zehn Punkten:

1) *Dreisprachiges Merkblatt*

Das dreisprachige Merkblatt aus dem Jahre 1971 wurde von der Arbeitsgruppe überarbeitet. Da Deutsch als offizielle Amtssprache im Zuständigkeitsbereich der Gendarmerie Eupen eingeführt wurde, wurde eine zweisprachige Kennzeichnung der Rubriken als ausreichend gewertet. Die Gendarmerie Eupen wurde als Verbindungsstelle damit beauftragt, den Inhalt des Merkblattes zu übersetzen, wenn dieser für Dienststellen im französischsprachigen Teil Belgiens relevant ist.

2) *Austausch von erkennungsdienstlichen Unterlagen*

Es wurde angeregt, daß in den Merkblättern auf das Vorhandensein von erkennungsdienstlichen Unterlagen hingewiesen werden soll und daß diese über die Verbindungsstellen angefordert werden können.

Die Arbeitsgruppe regte auch an, daß die NEBEDEAG-Pol bei den politischen Entscheidungsträgern auf die Schaffung der für den Datenaustausch notwendigen Rechtsgrundlagen drängen solle.

---

11 Diese Geiselnahme wird als Fallbeispiel im folgenden Teil „operationelle Zusammenarbeit“ näher erläutert.

- 3) *Straftaten mit unbekanntem Täter*  
Es wurde vorgeschlagen, daß gravierende Straftaten im Grenzbereich (z.B. Tötungsdelikte, Banküberfälle und Vergewaltigungen) auch dann umgehend den ausländischen Verbindungsstellen mitgeteilt werden sollen, wenn nicht unmittelbar ein Auslandsbezug festgestellt werden kann.
- 4) *Mitteilung über gesuchte Straftäter*  
Die Arbeitsgemeinschaft regte an, daß die Polizeibehörden im Grenzbereich eine gemeinsame Fahndungsliste der mit Priorität gesuchten Straftäter erstellen und ständig aktualisieren sollten. Diese Aufgabe sollte von den Verbindungsstellen wahrgenommen werden.
- 5) *Sonstige Informationsnotwendigkeiten*  
Die gegenseitige Unterrichtung über geplante polizeiliche Schwerpunktaktionen oder besondere Einsatzmaßnahmen wurde auch als erforderlich erachtet.
- 6) *Sicherstellung eines schnellen und regelmäßigen Datenaustausches*  
Um einen schnellen und regelmäßigen Datenaustausch zu sichern, war es nach Meinung der Mitglieder der Arbeitsgruppe erforderlich, die täglichen Informationen (Tagesberichte, Merkblätter, Beobachtungs- und Feststellungsberichte, etc.) in systematischer Form mit Computerunterstützung aufzubereiten und jeweils per Datenfernübertragung den ausländischen Verbindungsstellen zu überspielen. Hier regte die Arbeitsgruppe an, daß sich die NEBEDEAG-Pol um die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen bemühen solle.
- 7) *Verbesserung der Funkkommunikation*  
Die Arbeitsgruppe wünschte ebenfalls, daß sich die NEBEDEAG-Pol dafür einsetzt, daß ein Austausch von Funkgeräten als dauerhafte Kontaktmöglichkeit zwischen allen Verbindungsstellen verwirklicht wird und die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen hierfür geschaffen werden. Ziel ist es, in aktuellen Einsatzlagen zumindest das Mithören des Funkverkehrs zu ermöglichen. Als Fallbeispiel wurde die Geiselnahme von Tilff/Lüttich angeführt, bei der ein Austausch von Funkgeräten in besonderem Maße beim Einsatz von Spezialeinheiten von Vorteil war.
- 8) *Sprachliche Ausbildung*  
Als dringend erforderlich wurde ebenfalls eine intensive Sprachausbildung gefordert, da in diesem Bereich trotz Schulung einzelner Beamter Defizite festzustellen seien.

- 9) *Gesprächskreis der Kontaktbeamten in den Verbindungsstellen*  
Schließlich wurde auch angeregt, daß die Kontaktbeamten der Verbindungsstellen von Maastricht, Aachen und Eupen einen regelmäßigen Gesprächskreis bilden sollten. Dieser ständige Arbeitskreis sollte durch die NEBEDEAG-Pol damit beauftragt werden, ein gemeinsames Kriminalitätslagebild zu erstellen, Einzelaspekte der Kriminalitätsbekämpfung anzusprechen und gemeinsame Vorgehensweisen aufeinander abzustimmen.
- 10) *Einrichtung eines Arbeitskreises „Vorbeugung“*  
Aufgabe dieses zu schaffenden Arbeitskreises sollte es sein, Ideen, Erfahrungen und Präventivunterlagen auszutauschen. Auch sollte eine gegenseitige Information über geplante Aktionen erfolgen und das Vorbereiten von gemeinsamen Vorbeugekonzepten angeregt werden. In der Mitgliederversammlung vom 6. Dezember 1990 wurde dieses Arbeitspapier eingehend diskutiert. Die meisten Vorschläge wurden unmittelbar übernommen und durch Entscheidungen der Generalversammlung in die aktuelle Funktionsweise der Verbindungsdienste eingeführt.

## H. Gemeinsame kriminalpolizeiliche Beratungsstelle

Auf Initiative des Aachener Polizeipräsidenten wurde Anfang 1990 in der Aachener Innenstadt eine auch für belgische und niederländische Bürger zugängliche Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle eingerichtet. Auch wurden Beamte der Schutzpolizei damit beauftragt, die ausländischen Gäste, die Kontakt zur Polizei suchen bzw. polizeilichen Rat und Hilfe benötigen, zu betreuen.

Es wurde im Vorstand der NEBEDEAG-Pol vereinbart, daß bei zu erwartendem starken Andrang aus Belgien oder aus den Niederlanden ein Beamter aus dem jeweiligen Land in der Aachener Dienststelle zusätzlich Dienst versehen würde.

## I. Gemeinsame Empfehlung von 1993

Am 22. März 1993 unterzeichneten die Verantwortlichen der regionalen Polizeibehörden eine „Gemeinsame Empfehlung zur polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb der belgisch-deutsch-niederländischen Grenzregion“.

Beabsichtigt war, Vorgaben zu erteilen, die sich auf alle Aspekte der polizeilichen Zusammenarbeit beziehen. Diese Empfehlung enthält keine großen Neuerungen und stellt eher eine Zusammenfassung des Bestehenden dar.

Im Bereich des Informationsaustauschs wurde angeregt, daß zusätzlich zu den offiziellen internationalen Kontakten Informationen im kriminalpolizeilichen Bereich (Angaben bezüglich aufgeklärter und nicht aufgeklärter Straftaten, Täter oder Tatverdächtige, Fahrzeuge und Gegenstände mit Bezug auf grenzüberschreitende Kriminalität), im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Informationen zu Sportveranstaltungen, Kundgebungen, Katastrophen, kriminalpolizeiliche Präventivarbeit) und im Bereich des Straßenverkehrs (schwere Verkehrsunfälle, Schwertransporte, Gefahrgutkontrollen, etc.) ausgetauscht werden sollten.

Auch die Aufgaben der neu eingerichteten Kontaktbüros/Verbindungsstellen wurden definiert. Diese sollen rund um die Uhr den vorhin genannten Informationsaustausch gewährleisten. Sie erstellen ferner eine gemeinsame Analyse der grenzüberschreitenden Kriminalität und halten Besprechungen zur Lösung von spezifisch grenzüberschreitenden Problemen ab.

Von Interesse ist auch, daß gemeinsame Einsatzmaßnahmen im Falle von wichtigen grenzüberschreitenden Ereignissen vereinbart wurden (zum Beispiel Geiselnahmen, internationale Demonstrationen usw.).

Insbesondere wurden die Entsendung und der Austausch von Polizeibeamten in eingerichteten Stellen, die Teilnahme an Lagebesprechungen, die Bildung einer gemeinsamen Leitstelle, die gemeinsame Durchführung der Euregio-Ringalarmfahndung und die lageangepaßten Einsätze von Polizeikräften beiderseits der Grenze angesprochen.

Schließlich wurden auch gemeinsame Schulungen und Praktika, die Organisation gemeinsamer Übungen und das Abhalten von Arbeitstagen vereinbart.

Als letzter Punkt wurde die Verbesserung der Funkverbindungen angesprochen. Als erklärtes Ziel wurde die Inbetriebnahme eines kompatiblen Informationssystems zwischen den beteiligten Polizeidiensten festgelegt.

## **J. Satzungsänderung von 1996**

Mit Wirkung vom 1. Februar 1996 hat sich die Arbeitsgemeinschaft eine neue Satzung gegeben.



Wesentlich ist hier die Änderung der Vereinsbezeichnung. Im Namen „Arbeitsgemeinschaft der Leiter der belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet“ wurden die letzten beiden Worte „Aachener Grenzgebiet“ durch die Bezeichnung „Rhein-Maas-Gebiet“ ersetzt.

Wenn die Arbeitsgemeinschaft auch weiterhin die Form eines eingetragenen Vereins deutschen Rechts (mit Sitz in Aachen) beibehält, so soll durch diese Namensänderung der internationale Charakter der Arbeitsgemeinschaft verdeutlicht werden.

Auch im Kürzel der Vereinigung wurde die Änderung, die schon 1989 eingeführt wurde, durch die Satzungsänderung formal bestätigt. Aus der NEBEDEAC-Pol wird NEBEDEAG-Pol: „AC“ für Aachen wird durch „AG“ für Arbeitsgemeinschaft ersetzt. Die Satzungsänderung trägt ebenfalls der neuen völkerrechtlichen Situation Rechnung. So wird als „Zweck“ des Vereins „die Förderung der polizeilichen Zusammenarbeit auf Grundlage des Schengener Abkommens“ erwähnt.

Berücksichtigt wird auch der Umstand, daß nach Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens neue bilaterale Verträge zwischen Belgien und den Niederlanden, den Niederlanden und Deutschland und Deutschland und Belgien unterzeichnet wurden beziehungsweise kurz vor der Unterschrift stehen<sup>12</sup>.

So ist in den Satzungsänderungen zu lesen, daß die Arbeitsgemeinschaft nur Problemstellungen behandelt, welche die drei Länder betreffen. Es wurde ausdrücklich festgehalten, daß bilaterale Verträge nicht Gegenstand der Besprechungen sind und entsprechende Themen an bestehende bilaterale Instanzen verwiesen werden müssen.

Von besonderem Interesse ist sicherlich auch, daß durch die Satzungsänderung eine „ständige Arbeitsgruppe“ eingerichtet wurde. Ihre Aufgabe wird dahingehend festgelegt, daß sie trilaterale Probleme der polizeilichen Zusammenarbeit prüfen und neue Zusammenarbeitsmodelle erörtern soll.

Die Schaffung dieser ständigen Arbeitsgruppe kann sicherlich als Versuch gewertet werden, der Arbeit der NEBEDEAG-Pol eine neue Dynamik zu verleihen und vor allem eine flexiblere Arbeit und häufigere Arbeitstreffen zu ermöglichen. Bisher fanden Versammlungen auf Vor-

---

12 Der Inhalt der bilateralen Verträge wird im Anschluß an das Schengener Durchführungsübereinkommen in Teil 4.B. näher erläutert.

standsebene (mehrmals jährlich) und auf Ebene der Mitgliederversammlung (ein bis zwei Mal jährlich) statt.

Das Ausarbeiten neuer Projekte gestaltete sich hier nicht immer einfach. Der Vorstand besteht aus den jeweiligen Behördenleitern, die aufgrund ihrer Führungsaufgabe der eigenen Behörde kaum über die Zeit verfügten, neue Projekte in Angriff zu nehmen.

Die Mitgliederversammlung war auch eher als allgemeines Diskussionsforum zu betrachten, in dem nur begrenzt die Möglichkeit bestand, konkrete Verbesserungsmaßnahmen auszuarbeiten.

Die ständige Arbeitsgruppe soll dann auch eine effiziente Unterstützung für den Vorstand darstellen. Sie besteht aus rund acht Personen, die unterhalb der Behördenleitung Verantwortung tragen und eine wichtige Brückenfunktion zwischen der Behördenleitung und den Exekutivbeamten wahrnehmen.

## **K. Die ständige Arbeitsgruppe**

Die ständige Arbeitsgruppe hat erstmals am 31. Mai 1996 getagt. Den Vorgaben des Vorstandes entsprechend wurden die Themen „Probleme der Polizei bei Einsätzen im öffentlichen Raum“ und „Organisierte Kriminalität im Grenzgebiet“ diskutiert. In der Folgezeit wurden beide Themen in Untergruppen bearbeitet, und die ersten Ergebnisse der Hauptversammlung wurden der Arbeitsgemeinschaft am 10. Oktober 1996 vorgetragen.

Die Unterarbeitsgruppe „Einsatzprobleme“ legte dar, daß trotz Schengen und bilateralen Verträgen keine Bestimmungen darüber bestünden, wie die Zusammenarbeit bei größeren Einsatzlagen im Grenzgebiet (Demonstrationen, Versammlungen, u.a.) organisiert werden muß.

Als Fallbeispiel wurde die Einsatzlage am 16. März 1996 am deutsch-belgischen Grenzübergang Lichtenbusch erläutert. Probleme waren dadurch entstanden, daß in Deutschland verbotene Versammlungen der PKK<sup>13</sup> sich in die Niederlande und in das belgische Grenzgebiet verlagerten. Die Folge war, daß insbesondere aufgrund eines Einreiseverbotes bestimmter Kurden nach Deutschland das Problem unmittelbar an der Grenze relevant wurde und dort großangelegte Polizeieinsätze erforderlich waren.

---

13 Arbeiterpartei Kurdistans.

Allgemein wurde jedoch angeführt, daß ein Einsatzort genau auf bzw. an der Grenze als faktisch ungünstig angesehen wird, da bei einer Flucht der Aggressoren über die Grenze ein Nachsetzen wohl kaum geduldet werden kann.

Es wurde von der ständigen Arbeitsgruppe hier als sinnvoll erachtet, daß im Vorfeld vergleichbarer Ereignisse rechtzeitig über die Verbindungsstellen Kontakte hergestellt werden und ein taktisches Vorgehen abgesprochen wird. Nicht unproblematisch wurde auch die Zusammenarbeit bei größeren Schadensereignissen (Hochwasser, Feuer, Unfälle mit gefährlichen Gütern, etc.) bezeichnet, da trotz täglicher faktischer Zusammenarbeit der Grenzübertritt durch Polizeibeamte nicht durch die neuen Abkommen geregelt wird.

Die Unterarbeitsgruppe „Organisierte Kriminalität in der Euregio“ konnte nach einem ersten Erfahrungsaustausch festhalten, daß Organisierte Kriminalität besonders in folgenden Bereichen zu verzeichnen ist:

- Menschenhandel, Frauenhandel, Förderung der Prostitution,
- Kraftfahrzeugschieberei,
- Handel und Schmuggel mit Betäubungsmitteln,
- Einbrüche, Raubüberfälle, Gewaltkriminalität.

In diesen Bereichen wies die Arbeitsgemeinschaft erneut darauf hin, daß der Bereich der Ermittlung (besondere Ermittlungsmaßnahmen wie Observation, verdeckte Ermittler, V-Männer, Telefonüberwachungen, Zeugenschutz und Kronzeugenregelung) in allen drei Ländern sehr unterschiedlich gehandhabt werde und eine Harmonisierung im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität dringend benötigt werde.

Die gleiche Problematik sei ebenfalls festzustellen bei der Strafgesetzgebung und der Praxis der Strafverfolgung, da in den betroffenen Ländern grundsätzliche Unterschiede bestünden (zum Beispiel: Legalitätsprinzip in Deutschland, Opportunitätsprinzip in Belgien und in den Niederlanden).

Auch hier wurden der Hauptversammlung Verbesserungen vorgeschlagen, zum Beispiel:

- Informationsveranstaltungen für die betroffenen Beamten mit dem Schwerpunktthema organisierte Kriminalität;
- pro-aktiver Informationsaustausch, das heißt Teilnahme an wöchentlichen Besprechungen;
- grenzüberschreitende Kriminalitätsanalyse;
- grenzüberschreitende Sonderkommissionen.

In der zweiten Hälfte des Jahres 1997 beabsichtigte die ständige Arbeitsgruppe, eine Umfrage bei den Beamten der Grenzregion durchzuführen, um festzustellen, in welchen Bereichen die Zusammenarbeit als problematisch gewertet wird und Veränderungen gewünscht werden.

## Kapitel III – Operationelle Zusammenarbeit – Fallbeispiele

### A. Einleitung

Die Analyse der Rechtsgrundlagen und der Verwirklichungen der NEBEDEAG-Pol verdeutlicht, daß der Schwerpunkt der Zusammenarbeit un-  
zweifelhaft bei dem Nachrichten- und Informationsaustausch liegt. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, daß im Bereich der Kommunikation der größte Bedarf an Zusammenarbeit besteht, aber auch dadurch bedingt, daß die spärlichen gesetzlichen Grundlagen bilateraler Natur kaum operationelle Formen der Zusammenarbeit zulassen.

Dies erklärt auch, warum sich der deutsch-belgische Verbindungsdienst und die NEBEDEAG-Pol nur am Rande – und dann auch meist als Reaktion auf aktuelle Geschehnisse – dieser Problematik angenommen haben.

Wenn die Arbeitsunterlagen der beiden Vereinigungen auch keinen vollständigen Überblick über die tatsächliche operationelle Zusammenarbeit ermöglichen, so haben mir meine zahlreichen Gesprächspartner doch immer wieder bestätigt, daß eine intensive Zusammenarbeit auf informeller Ebene bestanden habe.

So erklärte mir der damalige Leiter der Kriminalpolizei von Verviers, Paul DEMEZ, daß nach Kriegsende sehr schnell neue Kontakte zu der Aachener Polizei aufgebaut worden seien, was teilweise nicht unproblematisch war, da die englische Besatzungsmacht dies zu unterbinden suchte.

Schon in den fünfziger und sechziger Jahren war es nicht unüblich, daß sich deutsche Polizeibeamte unter Mißachtung der offiziellen Dienstwege ins benachbarte Ausland begaben, um vor Ort praktische Mittel und Wege der Zusammenarbeit zu suchen. Oftmals wurde hierbei die Dienstausrüstung, insbesondere die Dienstwaffe mitgeführt, ohne daß dies Anlaß zu Beschwerden gab.

Auch wurden Beispiele genannt, bei denen sich Beamte ins Nachbarland begaben, um dort Vernehmungen beizuwohnen, obwohl das offizielle

Rechtshilfeersuchen noch nicht eingetroffen war oder noch kein Rechtshilfeersuchen bestand.

Die Suche nach pragmatischen Lösungen war stets erklärtes Ziel, wie die beiden folgenden Beispiele aus dem Beginn der sechziger Jahre verdeutlichen sollen.

- Das Kasino von Spa wurde durch einen deutschen Staatsangehörigen ausgeraubt. Der in der Sache ermittelnde Beamte der Kripo Verviers fuhr unmittelbar nach Köln, um dort Anzeige gegen den zwischenzeitlich identifizierten Straftäter zu erstatten, was dort eine Verfahrenseröffnung zur Folge hatte. Der verdächtige Kölner wurde zur Fahndung ausgeschrieben. Kurze Zeit später wurde er in Spanien festgenommen und nach erfolgter Auslieferung in Deutschland verurteilt.
- Ein deutscher Zollbeamter war spurlos verschwunden. Neun Monate später wurde seine Leiche im belgischen Staatswald durch einen Forstbeamten gefunden. Die informierte Vervierser Gerichtspolizei nahm sofort Kontakt zur Kripo Aachen auf, deren zehn Personen starke Ermittlungs- und Spurensicherungsdienst vor Ort vorstellig wurde. Nach entsprechender Untersuchung schlossen die Beamten auf Selbstmord. Der Leichnam wurde den deutschen Behörden formlos übergeben und nach Aachen verbracht.

Diese Form der Zusammenarbeit verlief nicht immer reibungslos, und manchmal wurden Absprachen, die auf rein polizeilicher Ebene bestanden, rückgängig gemacht, insbesondere dann, wenn sich im Nachhinein Probleme ergaben.

So wurden zum Beispiel Anfang der sechziger Jahre bereits deutsche Spürhunde des Bundesgrenzschutzes auf belgischem Gebiet eingesetzt, um belgische Polizeidienste bei Ermittlungen zu unterstützen. In der Generalversammlung des deutsch-belgischen Verbindungsdienstes vom 16. November 1967 teilten Vertreter des deutschen Zolls jedoch mit, daß dies in Zukunft nicht mehr möglich sei.

Es wurden zwei konkrete Fälle aus dem Jahre 1966 angesprochen, bei denen die belgische Gendarmerie die Unterstützung der deutschen Spürhunde angefordert hatte. Im ersten Fall handelte es sich um die Suche nach einem flüchtigen Einbrecher, der sich im Wald versteckt hatte, und im zweiten Fall ging es um die Suche nach einem entflohenen Mörder.

In beiden Fällen seien die deutschen Beamten aufgefordert worden, ihre Dienstwaffe an der Grenze zurückzulassen, was dazu geführt habe, daß sie unbewaffnet an gefährlichen Einsätzen hätten teilnehmen müssen.

Auch seien die deutschen Beamten auf belgischem Boden versicherungstechnisch nicht mehr gedeckt, was bei eventuellen Verletzungen zu erheblichen Problemen führen könnte.

Es wurde jedoch zugesichert, daß die Spürhunde weiterhin zur Verfügung stünden, wenn es darum ginge, vermißte Kinder zu suchen. Es würde sich in diesen Fällen um humanitäre Hilfe handeln, an der die deutschen Beamten als „Privatpersonen“ problemlos teilnehmen könnten.

Bereits vor dreißig Jahren – wenn auch informell – wurden deutsch-belgische Ermittlungsteams eingesetzt, um im Grenzgebiet gemeinsame Recherchen zu führen. Ein sehr typischer Fall aus den sechziger Jahren soll als Beispiel herangezogen werden:

Am 21. Mai 1968 wurde in der belgischen Grenzgemeinde Hauset, einen Kilometer von der deutschen Grenze entfernt, ein Einbruchdiebstahl begangen, bei dem aus einer Villa Kunstgegenstände und Schmuck im Werte von 450.000 DM entwendet wurden. Die Täter hatten sich offensichtlich eines Nachschlüssels zum Hause bedient. Da die Tat sich während einer der seltenen Abwesenheiten des Hausmeister Ehepaares ereignet hatte, gingen die ermittelnden Beamten davon aus, daß die Täter im Bekanntenkreis des Ehepaares zu suchen waren. Eine These, die sich dann auch im Laufe der Ermittlungen bewahrheitete.

Da der Verdacht nahelag, daß es sich bei den Tätern um deutsche Staatsangehörige handelte und davon ausgegangen wurde, daß das Diebesgut nach Deutschland verbracht werden sollte, hat die belgische Gendarmerie unmittelbar nach Bekanntwerden der Straftat die Aachener Kripo informiert. Somit wurde die Tatortaufnahme gemeinsam von belgischen und deutschen Beamten durchgeführt.

Um den Ermittlungen den notwendigen überörtlichen Rahmen zu geben, verständigte die Kriminalpolizei Aachen mit Fernschreiber über die zuständigen Landeskriminalämter alle kriminalpolizeilichen Dienststellen in der BRD und das BKA Wiesbaden. In den kriminalpolizeilichen Sachfahndungsblättern und einschlägigen Fachzeitschriften erschienen Hinweise, um Juweliere und Antiquitätenhändler zu unterrichten und vor dem Ankauf des Diebesgutes zu warnen.

Die Ermittlungen gegen die verdächtigen Personen wurden gemeinsam von der belgischen und deutschen Kriminalpolizei geführt, wobei insbesondere auch belgische Kriminalbeamte Gelegenheit erhielten, bei wichtigen Vernehmungen in Aachen zugegen zu sein. Eigene Vernehmungen und Berichte wurden gegenseitig ausgetauscht.

Acht Tage nach der Tat wurden die beiden vermeintlichen Täter in Herbsthal (Belgien) festgenommen und unter Haftbefehl gestellt. Wenige Wochen später wurde bei einer in Deutschland durchgeführten Verkehrsüberprüfung in einem PKW ein Großteil des Diebesgutes entdeckt. Dies führte zu jeweils einer Verhaftung in Deutschland und einer weiteren Verhaftung in Belgien. Die drei in Belgien festgenommenen Täter wurden vor ein belgisches Strafgericht gestellt, der in Aachen festgenommene Komplize hingegen durch eine Aachener Strafkammer verurteilt.

Weitere Beispiele der alltäglichen Zusammenarbeit anzuführen, würde sicherlich den Rahmen der Arbeit sprengen. Ziel ist es, an nur einigen wenigen Beispielen zu verdeutlichen, daß auch auf operationeller Ebene stets eine Zusammenarbeit bestanden hat und, wie der Informationsaustausch, aus faktischen Zwängen heraus entstanden ist. Erwähnt werden muß natürlich auch, daß es sich immer um eine rein punktuelle Zusammenarbeit handelte, die folglich einen rein bilateralen Charakter hatte.

Demnach ist in den Unterlagen der NEBEDEAG-Pol nur gelegentlich von Themen die Rede, die den operationellen Bereich der Zusammenarbeit betreffen. Dies ist auch schon deshalb verständlich, da sowohl die bestehenden bilateralen Verträge (mit Ausnahme des Beneluxvertrages) als auch die Zielsetzung der NEBEDEAG-Pol Absprachen in diesem Bereich kaum ermöglichten.

Einzige Ausnahme ist sicherlich die grenzüberschreitende Nacheile. Wenn die NEBEDEAG-Pol in diesem Bereich auch nicht über eine eigene Zuständigkeit oder einen spezifischen Handlungsspielraum verfügte, so haben die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft immer wieder auf die Notwendigkeit eines Nacheilerechts hingewiesen.

Eine besondere Berücksichtigung im Rahmen der vorliegenden Arbeit ist somit gerechtfertigt.

Was die besonderen polizeilichen Ermittlungsmethoden wie Observation, Scheinkäufe, verdeckte Ermittler oder den Umgang mit Informanten betrifft, so machten diese eher selten den Gegenstand der Diskussionen innerhalb der Arbeitsgemeinschaft aus. Lediglich die grenzüberschreitende Observation wurde kommentiert, nachdem der Wortlaut des Schengener Durchführungsübereinkommens bekannt wurde.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß auf dieser Ebene, zumindest bilateral, keine intensive Zusammenarbeit bestanden hat. Absprachen wurden jedoch meist auf Ebene der spezialisierten Observationsdienste mit den vor-

gesetzten Polizeibehörden besprochen, ohne daß die örtlichen Dienste unbedingt an diesen Gesprächen beteiligt waren.

Wenn auch den Arbeitsunterlagen der Arbeitsgemeinschaft nur wenige Informationen zu entnehmen sind, so geben die Gespräche mit betroffenen Beamten doch ein Bild der Observationspraxis im Grenzgebiet wieder.

Diese Arbeitsweise wird ebenfalls dargelegt, um später Vergleiche mit den Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens ziehen zu können.

## **B. Nacheile**

### ***1. Forderungen der NEBEDEAG-Pol***

Seit Bestehen der Arbeitsgemeinschaft wurde bei den vorgesetzten Behörden darauf gedrängt, daß dem Beispiel des Beneluxvertrages folgend rechtliche Grundlagen für ein Nacheilerecht zwischen Deutschland und den beiden Nachbarländern Belgien und Niederlande geschaffen werden.

Der Mord an zwei niederländischen Zollbeamten in der holländischen Grenzgegend am 1. November 1978 führte zur Verabschiedung einer Empfehlung der Generalversammlung der NEBEDEAG-Pol, in der unter anderem auf das dringend erforderliche Nacheilerecht hingewiesen wurde.

Der Sachverhalt und die anschließende Diskussion werden aufgrund ihrer Bedeutung hiernach geschildert.

### ***Mord und Mordversuch in Kerkrade***

Am 1. November 1978 überschreitet gegen 12 Uhr eine männliche Person die deutsche Grenze von Herzogenrath (D) nach Kerkrade (NL), die dort nur in Form eines zirka 50 cm hohen Betonfahrbahnsteiles verläuft. Eine unmittelbare Überprüfung durch niederländische Zollbeamte führt zu der Feststellung, daß dieser Grenzübertritt illegal ist, da es sich um einen Schweizer Staatsbürger handelte. Ein Übertritt an dieser Stelle ist in der Tat nur dort ansässigen Personen, die im Besitz eines Sonderausweises sind, gestattet.

Als die Beamten die Person zwecks genauerer Überprüfung zum offiziellen Grenzübergang führen wollen, zieht diese einen Revolver und schießt auf die Zollbeamten. Sekunden später erscheint eine Frau am



Tatort, die mittels einer Maschinenpistole den Angriff auf die Zollbeamten unterstützt. Beide Beamten werden hierbei tödlich verletzt. Ein weiterer Beamter trägt einen Oberarmdurchschuß davon. Das Täterpaar flüchtet zunächst zu Fuß und später mit einem gestohlenen Lieferwagen.

Obwohl Aachen nicht Tatbehörde ist, werden aufgrund der besonderen Umstände sofort die verfügbaren Funkstreifenwagen zum Tatort auf deutscher Seite entsandt zwecks Absperrung der Grenze in Tatortnähe, Überprüfung der auf deutscher Seite abgestellten Fahrzeuge und zur Befragung eventueller Zeugen. Auch werden Polizeihubschrauber angefordert, die nach Einholen der Genehmigung zum Überfliegen der Grenze auf niederländischem Gebiet die Fahndung nach den flüchtigen Tätern aufnehmen.

Zur Unterstützung der niederländischen Polizei werden sofort mehrere Beamte des Polizeipräsidiums Aachen nach Kerkrade entsandt, wo sie über einen längeren Zeitraum unmittelbar mit den niederländischen Kollegen zusammenarbeiten.

In den folgenden Versammlungen der NEBEDEAG-Pol wurde dieser Vorfall und seine schwerwiegenden Folgen eingehend diskutiert. Anhand von mehreren Situationen, die am Tatort hätten entstehen können, wurde allgemein festgestellt, daß die bestehende Gesetzgebung absolut unzureichend sei, um eine effiziente grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu gewährleisten.

So wurde zum Beispiel die Frage aufgeworfen, wie deutsche Beamte, die zufällig von deutscher Seite aus den Tatablauf gesehen hätten, sich hätten verhalten müssen. Die gesamte Palette der polizeilichen Sofortmaßnahmen wäre denkbar gewesen, vom sofortigen Eingreifen im Rahmen der Nothilfe und dem möglichen Schußwaffengebrauch bis hin zur Verfolgung der flüchtigen Straftäter.

Die deutschen Polizeibeamten hätten sich in dieser hypothetischen Situation in einer rechtlich vollkommen ungesicherten Lage befunden, und es wäre hier jedem einzelnen Beamten überlassen geblieben, ob und inwieweit er polizeiliche Hilfe über die Grenze hinweg geleistet hätte.

Außer Acht gelassen wurde bei diesen Diskussionen auch nicht die aus einer Intervention entstehenden Rechtsprobleme hoheitlicher Art und eventuelle Regreßforderungen im Schadensfall.

Im Rahmen der Entsendung von deutschen Verbindungsbeamten zur Unterstützung der niederländischen Sonderkommission stellte sich eben-

falls die Frage des Mitführens der Schußwaffe durch deutsche Beamte auf niederländischem Boden.

Nachdem in den ersten Tagen die niederländischen Behörden diesbezüglich keinerlei Bemerkungen gemacht hatten, erklärte der niederländische Staatsanwalt am vierten Tag, daß er die Waffen der deutschen Beamten gesehen habe, dies jedoch, um mögliche Probleme zu umgehen, nicht „offiziell“ zur Kenntnis genommen hätte.

Seitens der deutschen Beamten wurde hingegen auf eine formelle Genehmigung gedrängt, zumal die deutschen Beamten zusammen mit den niederländischen Kollegen sowohl auf deutschem als auch auf niederländischem Hoheitsgebiet tätig wurden und somit nicht bei jedem Grenzübertritt die Waffen abgeben könnten. Auch wurde angeführt, daß man ja wohl kaum von deutschen Beamten erwarten könne, daß sie unbewaffnet an Ermittlungshandlungen wie Durchsuchungen teilnehmen würden.

Nach Rücksprache zwischen der Staatsanwaltschaft Maastricht und dem niederländischen Justizministerium wurde schließlich die Entscheidung getroffen, daß es den Beamten des Aachener Verbindungsteams im Rahmen dieses Sonderfalls gestattet sei, die Waffe mitzuführen, deren Gebrauch jedoch auf niederländischem Hoheitsgebiet ausdrücklich untersagt sei.

Die Konsequenz war, daß der Verantwortliche der Aachener Verbindungsbeamten seine Mitarbeiter angewiesen hat, alleine oder in Begleitung niederländischer Kollegen alle Aktivitäten zu unterlassen, durch die sich ein Gebrauch der Schußwaffe ergeben könnte.

Die „Morde in Kerkrade“ führten dazu, daß die Polizeiverantwortlichen des Dreiländerecks zahlreiche Forderungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf operationeller Ebene stellten.

So verabschiedete die Mitgliederversammlung des deutsch-belgischen Verbindungsdienstes am 12. Dezember 1978 einen einstimmigen Beschluß, in dem unter anderem eine grenzüberschreitende Nacheile und ein Nothilferecht gefordert wurden.<sup>14</sup>

Da seitens der polizeilichen Verantwortungsträger keinerlei Reaktion auf diesen Forderungskatalog erfolgte, beschloß die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der niederländischen, belgischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet in ihrer Jahreshaupttagung vom 25. Februar 1982 in Aachen ebenfalls, die führenden Persönlichkeiten der Euregio Maas-Rhein auf die Dringlichkeit einer Gesetzesnovellierung hinzuweisen.<sup>15</sup>

---

14 Der Wortlaut dieses Beschlusses wird im Teil I Kapitel III wiedergegeben und erläutert.

---

Es wurde eine sechs Punkte umfassende „Empfehlung“ mit folgendem Wortlaut verabschiedet:

1. Polizeibeamte, die aus dienstlichem Anlaß eine Dienststelle im benachbarten Grenzgebiet aufsuchen, sind berechtigt, ihre Dienstkleidung zu tragen und ihre Dienstausrüstung mitzuführen.
2. Bei schwerwiegenden Straftaten sind die Polizeibeamten berechtigt, auf frischer Tat betroffene Täter über die Grenze hinweg zu verfolgen und zu ergreifen. Sie sind jedoch verpflichtet, festgenommene Personen unverzüglich der örtlich zuständigen Polizeibehörde des Nachbarlandes zu überstellen.
3. Die Grenze darf von Polizeibeamten auch überschritten werden, um in unmittelbarer Nähe der Grenze einer Person bei einem gegenwärtigen Angriff auf Leib oder Leben Hilfe zu leisten.
4. In allen Fällen besteht die Pflicht, die zuständigen Behörden des Nachbarlandes ohne Verzug zu informieren. Nach Eintreffen der zuständigen Beamten des Nachbarlandes dürfen keinerlei weitere Sofortmaßnahmen getroffen werden.
5. Bei allen Tätigkeiten im Nachbarland darf nur im Falle der Notwehr von der Schußwaffe Gebrauch gemacht werden.
6. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Vorschriften des Datenschutzes erscheint auch eine Regelung des Informationsaustauschs notwendig.

Die Reaktionen der jeweiligen Ministerien waren auch hier eher verhalten. So vertrat der Justizminister Nordrhein-Westfalens in einem Schriftwechsel mit der Staatsanwaltschaft Aachen im Mai 1982 die Ansicht, daß für eine grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, insbesondere zur Regelung eines polizeilichen Nacheilrechts, kein praktisches Bedürfnis bestehe.

Dies führte zu einer schriftlichen Reaktion des Polizeipräsidenten, der den Justizbehörden mitteilte, daß die in der Resolution als regelungswürdig aufgezeigten Punkte ausschließlich auf polizeiliche Bedürfnisse aufgrund von akut auftretenden Fällen zugeschnitten seien, ohne daß hier schon die Staatsanwaltschaft weder vom Sachverhalt noch von der zeitlichen Dringlichkeit her hätte tätig werden können oder müssen.

---

15 Verantwortliche der Euregio Maas-Rhein waren der Regierungspräsident in Köln und die Gouverneure der belgischen Provinz Lüttich und des südlimburgischen Hollands.

Schließlich wurde abermals darauf hingewiesen, daß die Forderungen der NEBEDEAG-Pol im Benelux-Abkommen vom 27. Juni 1962 schon weitestgehend realisiert seien.

Um das dringende Anliegen zu untermauern, wurden neben dem Mordfall in Kerkrade zwei weitere Beispiele erläutert.

### ***Banküberfall mit Geiselnahme in Aachen-Brand und Flucht nach Belgien***

Am 8. Mai 1978 überfallen zwei junge Männer die Stadtparkasse im Stadtteil Aachen-Brand. Einem Augenzeugen gelingt es, einen zufällig vorbeifahrenden Funkstreifenwagen zu informieren. Als einer der Beamten sich in Richtung Bankeingang begibt, kommen ihm die beiden bewaffneten Täter entgegengestürzt und nehmen den Beamten unter Vorhalten ihrer Pistole beziehungsweise Maschinenpistole als Geisel.

Mit Geisel und erbeutetem Diebesgut ergreifen die Täter mit einem zuvor gestohlenen PKW die Flucht in Richtung Roetgen. Nach etwa 15 Kilometern Verfolgungsfahrt verlieren die nacheilenden Beamten den Sichtkontakt zum Fluchtfahrzeug, da dieses unerwartet über Waldwege davonfährt. Das Polizeipräsidium, das durch den Kollegen der Geisel unmittelbar benachrichtigt wurde, kann sofort sämtliche erforderlichen Fahndungsmaßnahmen über Funk einleiten. Die Grenzübergänge und die belgische Gendarmerie werden hierbei einbezogen.

Die Täter gelangen mit ihrem Fluchtfahrzeug über die grüne Grenze nach Belgien. Nachdem dort infolge eines Verkehrsunfalls die Hauptstraße gesperrt war, fahren sie erneut über einen Waldweg. Als sie in einem Bachlauf steckenbleiben, flüchten die Täter ins Hohe Venn und lassen die Geisel unverletzt im Fahrzeug zurück. Mehr als hundert belgische Gendarmeriebeamte werden zwecks Absperrung des Waldgebietes eingesetzt. Am nächsten Morgen gelingt in der Eupener Innenstadt die Festnahme der Täter.

Nach erfolgter Auslieferung werden die beiden Täter wegen schweren Raubes, räuberischer Erpressung, erpresserischen Menschenraubes und Freiheitsberaubung durch die große Strafkammer des Landgerichts Aachen zu zwölf bzw. neun Jahren Freiheitsentzug verurteilt. In seinem Kommentar erläuterte der Polizeipräsident, daß dieser Sachverhalt ebenfalls in aller Deutlichkeit zeige, daß hier eine Nacheile auf frischer Tat zwingend notwendig gewesen wäre. Aufgrund der aktuellen Rechtslage

sien die verfolgenden Beamten jedoch gezwungen gewesen, an der grünen Grenze haltzumachen, um nicht belgische Hoheitsrechte zu verletzen.

- Die Notwendigkeit dringender Rechtsgrundlagen, um grenzüberschreitend tätig werden zu können, wurde auch am Beispiel der Bundesstraße 258, Teilstück Fringshaus-Konzen, aufgezeigt.

Zum allgemeinen Verständnis sei einleitend angemerkt, daß der „Vertrag zwischen der BRD und dem Königreich Belgien über eine Berichtigung der deutsch-belgischen Grenze und andere, die Beziehungen zwischen beiden Ländern betreffende Fragen vom 14. September 1956“ unter anderem beinhaltet:<sup>16</sup>

„Die Bundesrepublik Deutschland tritt folgende, von Belgien verwaltete Gebietsteile an Belgien ab: 1. Die Straße von Fringshaus nach Konzen zwischen den Grenzsteinen 813 C und 775 D und den Grenzsteinen 761 A und 762 ...“

Die Folge dieser Vereinbarung war und ist noch immer, daß die Bundesstraße 258 auf einer Länge von zirka 2,5 Kilometern über belgisches Hoheitsgebiet führt, wobei die angrenzenden Waldstücke ebenfalls belgisches Staatsgebiet sind. Dieser mehrfache Wechsel von deutschem auf belgisches Gebiet ist für Ortsfremde nicht ohne weiteres erkennbar.

Der verwaltungsmäßige und exekutivrechtliche Unterhalt und die Überwachung dieser Teilstücke wurde ausschließlich von belgischen Dienststellen wahrgenommen, was auch zur Folge hatte, daß die deutschen Behörden, einschließlich Polizei, keinerlei Eingriffsbefugnisse hatten.

Da diese Teilstücke auf belgischem Boden, die jedoch zwei deutsche Ortschaften miteinander verbinden, überwiegend von deutschen Verkehrsteilnehmern genutzt werden und die zuständige belgische Gendarmerie aufgrund der Entfernung zur nächsten belgischen Polizeidienststelle frühestens nach 30 Minuten am Ort des Geschehens eintreffen kann, hat es sich seit den sechziger und siebziger Jahren eingebürgert, daß die deutsche Polizei bei akut auftretenden Notfällen (zum Beispiel Verkehrsunfällen mit Schwerverletzten) die ersten unbedingt notwendigen polizeilichen Maßnahmen zur Sicherung von Gesundheit und Eigentum der Betroffenen einleiten, zumal Notarzt, Krankenhaus und Abschleppdienste aus der unmittelbaren deutschen Umgebung gerufen werden. Dies bedeutet aber auch, daß die deutsche Polizei alle notwendigen Anfangsmaßnahmen zur polizeilichen Beweissicherung für die belgischen Polizeidienste trifft.

---

16 BGBl. 1958, II, S. 262.

Wenn diese Unterstützung auch grundsätzlich einvernehmlich war, so führte die Zusammenarbeit gelegentlich zu Unstimmigkeiten.

So hat die deutsche Polizei zum Beispiel bei schweren Unfällen aus der Situation heraus Maßnahmen getroffen, die im Nachhinein nicht immer die Zustimmung der belgischen Gendarmerie und der belgischen Staatsanwaltschaften gefunden haben, zumal die Gerichtsverhandlungen in Eupen und Verviers stattfanden und somit bei der Beweisführung belgisches Verfahrensrecht Anwendung fand.

Bei dieser Sachlage wurden immer wieder rechtliche Grundlagen gewünscht, da die deutschen Beamten grundsätzlich keinerlei Befugnisse haben, um auf diesem Teilstück tätig zu werden oder dortselbst ihre Dienstwaffe zu führen. Auch wurde die Frage aufgeworfen, ob auf diesen Teilstücken über belgischen Boden eine Nacheile rechtens sei oder nicht.

Zwei Jahre später, in seiner Ansprache zum fünfzehnjährigen Bestehen der NEBEDEAG-Pol am 19. September 1984, wiederholte der damalige Polizeipräsident Fehrmann die Forderungen der Arbeitsgemeinschaft. Zur Nacheile führte er an:

„... Deswegen rege ich an, daß jeder europäische Staat einseitig und ohne vertragliche Fixierung zu erkennen gibt, daß er die genannte Nacheile der Polizei seines Nachbarlandes in sein Hoheitsgebiet in eine Tiefe von 10 Kilometer stillschweigend duldet.“<sup>17</sup>

Zu diesem Vorschlag erklärte der Innenminister Nordrhein-Westfalens verständlicherweise, daß er hiergegen verfassungsrechtliche Bedenken habe.

Nachdem weder der Beschluß des deutsch-belgischen Verbindungsdienstes von 1978 noch die Empfehlung der NEBEDEAG-Pol aus dem Jahre 1982 Früchte getragen hatten, wurde allgemein die Unterzeichnung des Schengener Abkommens von 1985 begrüßt.

In der Tat stellten die Artikel 18 und 19 eine Regelung unter anderem des Nacheilerechts in Aussicht.

Nachdem es weitere fünf Jahre gedauert hatte, bis ein verbindlicher Text vorlag, stellt sich nunmehr die Frage, ob die neuen Bestimmungen trotz strikter Ausführungsmodalitäten den Forderungen der NEBEDEAG-Pol gerecht werden.<sup>18</sup>

---

17 Auszug aus der Ansprache des Polizeipräsidenten FEHRMANN anlässlich des Festaktes zum fünfzehnjährigen Bestehen der NEBEDEAG-Pol am 19. September 1984.

18 In den Erläuterungen zu dem Schengener Durchführungsabkommen wird auf diese Thematik näher eingegangen werden.

## 2. Fallbeispiele – Nacheile

Das Fehlen einer Rechtsgrundlage für die grenzüberschreitende Nacheile hat die Polizeibeamten – weder die deutschen noch die belgischen – nicht immer daran gehindert, „im Eifer des Gefechts“ bei einer Verfolgung die Grenzen zu überschreiten.

Meist verliefen diese „ungesetzlichen“ Nacheilen ohne große Probleme. Manchmal war aber auch reger Schriftverkehr zwischen Staatsanwaltschaften die Folge.

Glücklicherweise sind bei diesen teils spektakulären Nacheilen keine Personen zu Schaden gekommen. Man kann sich in der Tat unschwer die Haftungsprobleme vorstellen, die bei einem folgenschweren und gesetzlich nicht geregelten polizeilichen Tätigwerden von Polizeibeamten im Ausland entstehen können.

Bei der Durchsicht der Polizeiunterlagen konnten für die Jahre 1980 bis 1995 nur wenige Polizeiberichte über durchgeführte Nacheilen gefunden werden.

Die Gründe hierfür sind zum einen darin zu suchen, daß grenzüberschreitende Nacheilen eher die Ausnahme waren, aber auch dadurch bedingt, daß bei „kleinen“ Nacheilen, das heißt einem zeitlich begrenzten Übertritt, oder bei einer Festhaltung unmittelbar nach der Grenze nicht immer polizeiliche Feststellungsberichte erstellt wurden. Man zog es verständlicherweise oftmals vor, „diskrete“ Lösungen für diese Grenzverletzungen zu finden.

Die drei interessantesten Fallbeispiele von durchgeführten Nacheilen werden näher erläutert werden. Es wird in diesen Fällen relativ ausführlich auf den Ablauf der Verfolgung eingegangen und der Inhalt der Polizeiberichte umfangreich wiedergegeben werden. Dies ist von besonderem Interesse, um den Sachverhalt, der Anlaß zur Verfolgung gibt, sowie insbesondere die Eigendynamik der Nacheile, besser nachvollziehen zu können.

Auch soll ein realitätsgetreues Bild der faktischen Situation gegeben werden, in der die Beamten sich befinden und die ihnen unter Umständen folgenschwere Entscheidungen abverlangt.

Die drei Nacheilen haben sich in der Zeit zwischen dem Abschluß des Schengener Abkommens im Jahre 1985 und der Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens im Jahre 1990 ereignet.

a) **1987 – Nachteile durch deutsche Beamte mit Festnahme in Raeren (Belgien)**

Am 6. Juni 1978, um 3.28 Uhr, fällt einer Polizeistreife ein PKW Mercedes-Benz auf, der mit überhöhter Geschwindigkeit fährt und in einem Fahrbahnengpaß fast mit dem haltenden Funkpolizeiwagen zusammenstößt.

Die Beamten wenden ihr Dienstfahrzeug und stellen am Ortsausgang Baesweiler den Sichtkontakt wieder her. Das amtliche Kennzeichen kann festgestellt werden.

Der Mercedes fährt nun mit stark überhöhter Geschwindigkeit durch die Ortschaft Bettendorf, überholt mehrere Fahrzeuge und überquert äußerst schnell vorfahrtpflichtige Kreuzungen. Mit Geschwindigkeiten bis zu 120 km/h überholt er abermals in unübersichtlichen Kurven mehrere Fahrzeuge und gefährdet den entgegenkommenden Verkehr.

Obwohl der Fahrer mehrfach über Außenlautsprecher aufgefordert wird, sein Fahrzeug anzuhalten, setzt er seine Fahrt mit hoher Geschwindigkeit fort. Zu dem bisher eingeschalteten Blaulicht wird mehrmals auch das Martinshorn in Betrieb gesetzt.

Über die Hauptwache wird die Verfolgungsfahrt angemeldet und eine Kennzeichenüberprüfung ergibt, daß das Fahrzeug als gestohlen gemeldet ist.

Am Ortsausgang Hoenigen fährt der Mercedes mit Geschwindigkeiten bis zu 170 km/h stets in Schlangenlinie über die gesamte Fahrbahnbreite. Durch seine gefährliche Fahrweise gelingt es dem flüchtenden PKW, einen größeren Abstand zu dem Polizeifahrzeug herzustellen, was zur Folge hat, daß letzteres diesen kurz vor der Ortszufahrt Jülich aus den Augen verliert.

Ein Fahrzeug einer Nachbarbehörde, das zu diesem Zeitpunkt ebenfalls schon im Einsatz war, kann wenige Minuten später die Verfolgung wieder aufnehmen. Zwischenzeitlich hatte sich der PKW auf die Autobahn Richtung Jülich begeben und fuhr anschließend in Richtung Aachen. Ein zweites Polizeifahrzeug befuhr die gleiche Autobahn und konnte zwei Kilometer vor dem Autobahnkreuz Aachen an das nacheilende Fahrzeug seiner Kollegen heranfahren.

Kurz hinter dem Autobahnkreuz gelingt es einem Streifenwagen, den Daimler-Benz zu überholen. Im weiteren Verlauf wird vergebens



versucht, den verfolgten PKW auszubremsen. Dem Fahrer des Mercedes gelingt es, den zivilen Funkwagen zu überholen, wobei er mehrmals versucht, diesen abzdängen. Ein erneutes Überholen wird auch dadurch unmöglich gemacht, daß der Mercedes in der Fahrbahnmitte stark Schlangenlinien fährt.

Die inzwischen in der Ausfahrt Lichtenbusch (letzte Ausfahrt vor der Grenze) durch mehrere Fahrzeuge errichtete Straßensperre wurde durch das flüchtende Fahrzeug durchbrochen, indem es über den mittleren Grünstreifen fuhr. Dabei wurden zwei Beamte, die sich auf Höhe der Straßensperre auf dem Grünstreifen befanden, ernsthaft gefährdet. Diese müssen fluchtartig zur Seite springen, um nicht vom PKW überrollt zu werden.

Der Mercedes fährt nunmehr in Richtung Raeren (Belgien) und durchbricht im weiteren Verlauf die Zollstelle Lichtenbusch/Raeren unter Mißachtung der Haltezeichen eines belgischen Zollbeamten. Nach Passieren der Zollstelle wird die Verfolgung auf belgischem Hoheitsgebiet fortgesetzt. Etwa einen Kilometer nach dem Grenzübergang kann der verfolgte PKW beim Abbiegen nach links durch eines der Polizeifahrzeuge überholt und zum Stillstand gebracht werden. Das zweite Polizeifahrzeug bleibt hinter dem Mercedes stehen. Der Führer des Mercedes versucht nun, durch mehrere Vor- und Rückwärtsmanöver seine Flucht fortzusetzen, was jedoch mißlingt. An beiden Dienstfahrzeugen entstand geringer Sachschaden.

Die Beamten des ersten Polizeifahrzeugs hatten zwischenzeitlich ihren Wagen verlassen und konnten den Fahrer des PKW's aus dem Fahrzeug herausziehen.

Mittlerweile war ebenfalls der Bereitschaftsdienst der Gendarmerie Raeren über die Zentrale darüber informiert worden, daß in Deutschland eine Verfolgung stattfinden und die Möglichkeit bestehen würde, daß der PKW sich über das Zollamt Lichtenbusch eventuell nach Belgien begeben würde. Auf dem Weg zu dem Grenzübergang erhalten die belgischen Beamten die Nachricht, daß die deutsche Polizei den Flüchtigen gestellt habe.

Die Beamten begeben sich vor Ort und treffen dort auf die vier Polizeibeamten und den Fahrer des Mercedes, der mit Handschellen gefesselt am Boden sitzt. Auf Anfrage der Beamten vor Ort wird durch den zuständigen belgischen Staatsanwalt angeordnet, daß der Verkehrsunfall festzustellen sei und alle am Unfall Beteiligten zu verneh-

men seien. Auch solle dem Fahrer des Mercedes, der offensichtlich Anzeichen von Trunkenheit aufwies, eine Blutprobe entnommen werden.

Anschließend sei der flüchtige Fahrer nach Deutschland abzuschleppen. Im Polizeibericht der deutschen Beamten ist zu lesen, daß die Einsatzleitstelle die eingesetzten Fahrzeuge aufgefordert hatte, die Verfolgung abzubauen, nachdem belgisches Hoheitsgebiet betreten wurde.

Der Fahrer des ersten Polizeifahrzeugs erklärte jedoch, nicht den richtigen Funkkanal eingeschaltet gehabt zu haben und diese Anweisungen somit nicht erhalten zu haben. Der zweite Dienstwagen hatte die Anweisung sehr wohl erhalten, die Verfolgung aber fortgesetzt, nachdem der Fahrer feststellen mußte, daß seine Kollegen den Funkspruch offensichtlich nicht erhalten hatten. Man habe hier den Kollegen in jedem Fall Beistand leisten wollen.

Im Rahmen des wegen des Verkehrsunfalls zwischen deutschen und belgischen Staatsanwaltschaften ausgetauschten Schriftverkehrs bedauerte die Aachener Behörde die Grenzverletzung. Der zuständige Oberstaatsanwalt vermerkte jedoch auch, daß der Zwischenfall einmal mehr die schon seit jeher immer wieder aufgezeigte Notwendigkeit einer vertraglichen Regelung des polizeilichen Verfolgungsrechts deutlich machte.

## **b) 1989 – Nacheile durch die belgische Gendarmerie mit Festnahme in Neuss (D)**

Am 21. Dezember 1989, um 00.10 Uhr, befährt eine Streife der Gendarmerie Malmedy (Verkehrsposten) die Autobahn A 027. Dort werden zahlreiche Arbeiten ausgeführt und eine Autobahnbrücke errichtet. Ziel der Anwesenheit der Polizeistreife ist eine allgemeine Verkehrsüberwachung. Die Beamten werden auf zwei verdächtige Fahrzeuge aufmerksam, die sich in einer noch nicht für den Verkehr zugelassenen Ausfahrt befinden. Die Beamten halten ihr Fahrzeug in unmittelbarer Nähe eines der Fahrzeuge an, da sie in diesem Bewegungen wahrnehmen. Nachdem die Beamten ihr Dienstfahrzeug verlassen haben und sich dem PKW nähern, startet dieser und fährt in Richtung der Landstraße RN 62.

Die Beamten nehmen unmittelbar die Verfolgung auf. Sie schalten das Blaulicht ein, um eine zweite Polizeistreife, die sich 150 Meter entfernt befindet, auf die Situation aufmerksam zu machen. Der flüchtige

Fahrer versucht, durch starkes Beschleunigen seinen Verfolgern zu entkommen. Es gelingt jedoch dem Gendarmeriebeamten, auf gleiche Höhe mit dem Flüchtenden zu gelangen. Das zweite Gendarmeriefahrzeug versperrt zwischenzeitlich die Straße. Durch eine Vollbremsung gelingt es jedoch dem vermeintlichen Straftäter, die Straßensperre zu umgehen und in Richtung Malmedy-Stadt zu flüchten. Die Gendarmerie nimmt die Verfolgung auf.

Das zweite Polizeifahrzeug begibt sich zum ersten Kontrollpunkt zurück, um das zweite Fahrzeug zu überprüfen. Bei Ankunft der Beamten verläßt eine Person den Minibus. Die männliche Person sowie das Fahrzeug werden eingehend durchsucht. Im Fahrzeug werden eine Sturmhaube, Eisendrähte, eine Militärtaschenlampe, Decken und Drillkleidung gefunden.

Während dieser ersten Überprüfung sehen die Beamten erneut den flüchtigen PKW, der nunmehr von Malmedy in Richtung Francorchamps fährt und weiterhin durch die Gendarmerie verfolgt wird.

Um 00.20 Uhr werden der Person Handschellen angelegt, um jegliche Flucht zu verhindern. Eine sofortige Personenüberprüfung über die Einsatzleitstelle verläuft negativ. Gegen 00.30 Uhr werden Überprüfungen in der unmittelbaren Umgebung des Fahrzeugs durchgeführt.

Hinter dem Minibus, im Gras, werden gefälschte Kennzeichen gefunden. Etwas weiter im Straßengraben findet man zwei Militärbehälter, von denen einer ein Brecheisen und der andere ein Gewehr der Marke Sturm Ruger & Co mit Magazin und 20 Schuß Munition 222 Magnum enthält. In unmittelbarer Nähe wird ein dritter militäartypischer Kitbag gefunden, der ein automatisches Schnellfeuergewehr Sten MK2 mit zwei gefüllten Magazinen sowie eine Pumpgun der Marke Spas 12 enthielt, die mit vier Breneckgeschossen und vier „Plomb à Balettes“ geladen war. Auf dem Sturmgewehr werden Schlammspuren entdeckt, was darauf schließen läßt, daß die Waffen in Eile weggeworfen wurden. Die festgenommene Person erklärt vor Ort, daß sie durch eine zweite Person begleitet worden sei, daß diese jedoch vor Eintreffen der Beamten die Flucht ergriffen habe.

Um 1.30 Uhr erscheinen ebenfalls Beamte der BSR<sup>19</sup> Spa und der Gendarmeriebrigade Aywaille vor Ort. Letztere finden 30 Meter hinter

---

19 Brigade de Surveillance et de Recherche. Es handelt sich um eine Fahndungsbrigade der Gendarmerie.

dem Jeep einen Behälter mit Zündschnur, der einer Bombe täuschend ähnlich sieht.

Zeitgleich setzt die zweite Polizeieinheit die Verfolgung fort.

Das flüchtige Fahrzeug fährt mit Geschwindigkeiten bis zu 150 km/h in Richtung Stadtzentrum. Die Beamten versuchen mehrmals, den Flüchtenden zu überholen, werden aber jedesmal von diesem abgedrängt, der dann weiterhin mit sehr hoher Geschwindigkeit durch das Stadtzentrum von Malmédy fährt, wobei andere Verkehrsteilnehmer in Gefahr gebracht werden. Nach einem weiteren vergeblichen Versuch, den PKW zu überholen, beschließen die Beamten, diesem vorläufig nur zu folgen.

Über die Einsatzleitstelle werden die Beamten nunmehr informiert, daß das zweite verdächtige Fahrzeug überprüft und Waffen gefunden wurden.

In ständigem Kontakt zur Leitstelle geht die Verfolgungsfahrt in Richtung Francorchamps zurück. Dort nimmt der PKW die Autobahn A 27 in Richtung Verviers und Battice, um schließlich auf die Autobahn A 3 in Richtung Eupen aufzufahren. Die gefahrene Geschwindigkeit liegt nunmehr bei 200 km/h.

Die Beamten werden über ihre Einsatzleitstelle darüber informiert, daß am Grenzposten Lichtenbusch eine Straßensperre aufgebaut würde. Wenige Minuten später ist die deutsch-belgische Grenze erreicht. Der Fahrer verlangsamt kaum seine Geschwindigkeit und kann ungehindert die Zollstelle passieren.

Die Gendarmerie führt die Verfolgung auf deutschem Gebiet fort und informiert die Leitstelle, daß man sich in Deutschland befinde. Die Fortführung der Nacheile wird angeordnet (den Beamten wird mitgeteilt, daß die deutschen Behörden informiert seien und diese die notwendigen Maßnahmen ergreifen würden, um das flüchtende Fahrzeug zu stoppen). Die Verfolgungsfahrt, weiterhin mit Martinshorn und Blaulicht, geht in Richtung Düsseldorf.

Die Beamten nehmen erneut Kontakt zu ihrer Leitstelle auf und erklären, daß sie sich immer weiter ins Landesinnere begeben. Die Fortführung der Nacheile wird abermals angeordnet mit der Begründung, daß das belgische Dienstfahrzeug (Blaulicht) es den deutschen Behörden besser ermöglichen würde, das flüchtige Fahrzeug zu lokalisieren.

Auf Höhe von Neuss ist eine Straßensperre errichtet worden. Hier gelingt es der deutschen Polizei, den PKW zu stoppen und die beiden

Insassen festzunehmen. Die belgischen Beamten werden gebeten, sich ebenfalls zum Polizeiposten von Neuss zu begeben.

Bei der Überprüfung des Fahrzeugs wird festgestellt, daß es sich um einen gestohlenen PKW handelt, der mit gefälschten Kennzeichen versehen ist. Im Fahrgastraum werden unter anderem weitere falsche Kennzeichen, Munition (Schrotpatronen) und zwei Paar Lederhandschuhe gefunden.

Nachdem die beiden Täter vernommen wurden, blieben diese in Polizeigewahrsam, während die belgischen Beamten sich mit Kopien der Vernehmungsprotokolle zurück zu ihrer Einheit begaben. Am folgenden Tag wurden die beiden belgischen Staatsbürger an der Grenze abgeschoben. Diese wurden unmittelbar dem Vervierser Untersuchungsrichter vorgeführt, der Haftbefehl erließ.

### **c) 1990 – Nacheile durch belgische Beamte in die Niederlande mit anschließender Festnahme in Aachen**

Als drittes Beispiel wird eine Nacheile geschildert, die in Montzen (Belgien) begann, über Vaals (Niederlande) führte und in der Aachener Innenstadt endete. Auch dieses Beispiel soll durch seine relativ vollständige Wiedergabe die Komplexität der Nacheileproblematik verdeutlichen.

Am 23. Mai 1990 wird die Gendarmerie in Plombières zu einer Privatperson gerufen, die gegen den Mitbewohner ihrer Wohnung Anzeige wegen Körperverletzung erstatten möchte. Bei der Vernehmung stellt sich heraus, daß der Täter unter Androhung weiterer Schläge die Herausgabe des Fahrzeugs der Klägerin erzwungen hat und diesen nunmehr steuert, ohne im Besitz eines Führerscheins zu sein. Die Klägerin geht davon aus, daß der Täter sich in die Niederlande begeben hat, um sich mit Drogen einzudecken.

Zeitgleich führt ein anderer Gendarmeriedienst unweit der belgisch-niederländischen Grenze – rund zwei Kilometer vom Wohnsitz der Klägerin entfernt – eine Drogenkontrolle durch. Dieser Polizeistreife wird eine Täter- und Fahrzeugbeschreibung durchgegeben. Zur Verstärkung der Drogenkontrolle begeben sich die protokollierenden Beamten ebenfalls zum Kontrollpunkt.

Kurz vor 23 Uhr sehen die Beamten einen PKW Lada, der der Beschreibung entspricht. Beim Anblick der Polizeibeamten wendet der

Fahrer sein Fahrzeug und ergreift die Flucht in Richtung niederländische Grenze.

An Bord ihres Dienstwagens nehmen zwei belgische Beamte die Verfolgung auf. Als die Beamten mit eingeschaltetem Blaulicht und laufender Sirene das flüchtige Fahrzeug einholen und diesem Haltezeichen machen, versucht der Fahrer, das Polizeifahrzeug von der Straße zu drängen.

Der flüchtige Fahrer überfährt anschließend die grüne Grenze nach Holland. Die Beamten setzen die Nacheile fort. In ihrem Polizeibericht halten die Beamten später fest, die Verfolgung auf niederländischem Boden in Anwendung des Benelux-Abkommens durchgeführt zu haben, da Verdacht auf Drogenschmuggel bestanden habe.

Vom niederländischen Grenzort Vaals geht die Flucht weiter in Richtung niederländisch-deutsche Grenze.<sup>20</sup> Die deutschen Zollbeamten, die durch die Sirene aufmerksam werden, errichten mit ihrem Dienstfahrzeug eine Straßensperre. Mehrere mit Maschinenpistolen bewaffnete Beamte befinden sich auf der Straße.

Trotz Straßensperre gelingt es dem flüchtenden Fahrer, das Hindernis zu umfahren, wobei die Beamten nur durch einen Sprung zur Seite verhindern können, durch den Lada erfaßt zu werden.

Die Gendarmeriebeamten setzen die Nacheile auch auf deutschem Boden fort. Hierzu erklären sie in ihrem Einsatzbericht, daß es durchaus möglich gewesen sei, daß deutsche Beamte verletzt wurden und ein Kontakt zum Täter aufgrund der Schwere der vermeintlichen Tat somit gerechtfertigt sei.

Unter Mißachtung sämtlicher Verkehrsregeln flüchtet der PKW mit hoher Geschwindigkeit in Richtung Aachen-Zentrum.

Bei Grenzübertritt haben die belgischen Beamten Sirene und Blaulicht ausgeschaltet. Diese werden nur dann aktiviert, wenn Verkehrskreuzungen in der Rotlichtphase durchfahren werden.

Im Stadtzentrum befährt der Flüchtende nunmehr eine Fußgängerzone. In Anbetracht der akuten Gefahr für die Fußgänger schalten die belgischen Beamten die Warnvorrichtungen wieder dauerhaft ein.

---

20 Zum besseren Verständnis sei angemerkt, daß sich die Nacheile am sogenannten Dreiländerpunkt abgespielt hat, wo sich mehrere Grenzübergänge zu den drei Ländern in unmittelbarer Nähe zueinander befinden.

Am Ende der Fußgängerzone wird der Lada durch einen haltenden Linienbus an der Weiterfahrt gehindert. Den belgischen Beamten, die zwischenzeitlich ihren Dienstwagen verlassen haben, gelingt es, mit Hilfe leichter Gewaltanwendung den Fahrer zu überwältigen und diesem Handschellen anzulegen. Vorher konnten die Beamten noch beobachten, daß sich der Fahrer ein kleines Tütchen in den Mund gesteckt und geschluckt hatte.

Unmittelbar nach der Festnahme erscheinen deutsche Polizeibeamte vor Ort. Da die nachgeeilten Beamten der deutschen Sprache nicht mächtig sind, schlagen diese vor, sich mit dem Verdächtigen zum nächsten deutsch-belgischen Grenzübergang zu begeben, da dort zwischenzeitlich zweisprachige belgische Beamte eingetroffen waren.

Nachdem der Fahrer zugab, in der Tat 1,5 Gramm Haschisch verschluckt zu haben, weigert er sich, den Beamten freiwillig nach Belgien zu folgen. Nachdem der Täter kurze Zeit in Polizeigewahrsam gehalten wurde, wird er in Anbetracht der relativen Geringfügigkeit der begangenen Straftat auf freien Fuß gesetzt.

Den Vorladungen belgischer Polizeidienste, zwecks Vernehmung in Belgien zu erscheinen, hat er in der Folgezeit niemals Folge geleistet, so daß schließlich das Verfahren in Belgien eingestellt wurde.

Es sei noch erwähnt, daß diese besonders spektakuläre Nacheile in der Aachener Lokalpresse viel Beachtung gefunden hat, zumal ein Zeuge des Geschehens einen Photoapparat mitführte und die Verhaftung mit leichter Gewaltanwendung photographisch festgehalten hatte<sup>21</sup>. Der Zeuge erstattete ebenfalls Anzeige gegen die Beamten wegen Amtsmißbrauchs, Freiheitsberaubung, vorsätzlicher Körperverletzung und Verstöße gegen die Straßenverkehrsordnung.

Die Folge war ein intensiver Schriftwechsel zwischen den zuständigen Staatsanwaltschaften, der mit einer Verfahrenseinstellung endete.

### 3. *Kommentar*

Es ist offensichtlich, daß die drei geschilderten Fällen von Nacheile flagrante Verstöße gegen die völkerrechtlichen Bestimmungen darstellen.

---

21 Aachener Volkszeitung, 26. Mai 1990.

In der Tat erlaubte vor Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens keinerlei Bestimmung deutschen oder belgischen Beamten, in das jeweilige Nachbarland nachzueilen.

Die geschilderten Situationen verdeutlichen jedoch auch, daß es sich keineswegs um geplante Vorgehensweisen handelte. Die Nacheile ist in allen drei Fällen aus der Situationsdynamik heraus entstanden und diente offensichtlich dem alleinigen Ziel, den flüchtenden Straftäter zu ergreifen.

Von der fehlenden Gesetzesgrundlage abgesehen geben die geschilderten Beispiele ein wirklichkeitstreues Bild dessen, was an Problemen durch die Nacheile entstehen kann.

In allen drei Fällen wurde die Nacheile mit extremen Geschwindigkeiten geführt, die den Beamten höchste Konzentration und ausgezeichnete Fahrkenntnisse abverlangten. Unschwer erkennbar ist auch die Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die von einem flüchtenden, in Panik geratenen Täter ausgeht. Versuche, das flüchtende Fahrzeug zum Anhalten zu zwingen, sind nicht unproblematisch und können oftmals Unfälle zur Folge haben. Den nacheilenden Beamten muß die Zeit gelassen werden, die Situation einzuschätzen und den Zeitpunkt des Zugriffs selbst zu bestimmen.

Erschwerend wirkt sich der Umstand aus, daß die Einsatzfahrzeuge nicht unmittelbar mit den Dienstfahrzeugen der ausländischen Behörden in Funkkontakt treten können, was nicht zuletzt Verzögerungen beim Errichten von Straßensperren zur Folge hat. Kommunikationsprobleme entstanden auch aufgrund fehlender Fremdsprachenkenntnisse.

Die Fallbeispiele 2 und 3 verdeutlichen auch, daß zu Beginn der Nacheile die verfolgenden Beamten über sehr wenig Informationen in bezug auf die begangene Straftat verfügten.

Schließlich wird auch ersichtlich, daß die Nacheile nicht nur ein bilaterales Problem ist und auch Grenzen zu Drittstaaten betreffen kann.

Keine dieser Nacheilen hatte disziplinarische Folgen für die Beamten. Sowohl die vorgesetzten Polizeibehörden als auch die zuständigen Staatsanwaltschaften zeigten Verständnis für die Vorgehensweisen, nicht jedoch, ohne darauf hinzuweisen, daß die Nacheile gesetzlich nicht zulässig gewesen sei.

Die Beispiele zeigen auch, daß nach Festnahme des Flüchtigen die Verfahrensweise sehr pragmatisch war. In den beiden ersten Fällen wurden die Festgenommenen formlos den Polizeibehörden des Nachbarlandes übergeben, im dritten Fall wurde der Täter sogar auf freien Fuß gesetzt.



Es stellt sich unweigerlich die Frage, ob dieses einfache Abschieben an der Grenze mit geltendem Recht vereinbar ist oder ob nicht eher der Verfahrensweg über die Auslieferung hätte gewählt werden müssen.

Prüft man die Frage der Auslieferungsfähigkeit, muß festgestellt werden, daß im zweiten Fallbeispiel eine Auslieferung nicht möglich gewesen wäre, weil der deutsch-belgische Auslieferungsvertrag Waffendelikte als auslieferungsfähige Straftaten nicht berücksichtigt<sup>22</sup>.

Auch im ersten und dritten Fallbeispiel wäre aufgrund der nur relativen Schwere der Taten (Diebstahl eines Personenwagens bzw. Besitz von 1,5 Gramm Haschisch) ein langwieriges Auslieferungsverfahren wohl kaum gerechtfertigt gewesen<sup>23</sup>.

Wenn diese Fallbeispiele relativ ausführlich geschildert wurden, so geschah dies auch mit dem Ziel, im weiteren Verlauf der Arbeit zu prüfen, ob die durch die Nacheile gestellten Probleme durch das Schengener Durchführungsübereinkommen gelöst wurden.

Insbesondere stellt sich die Frage, ob diese geschilderten Nacheilen heute, nach Schengen, in dieser Form zulässig wären.

#### 4. *Fallbeispiele – Geiselnahme*

Abschließend sollen die Erläuterungen zur Nacheile mit zwei weiteren Fallbeispielen, bei denen zwar keinerlei Nacheile durchgeführt wurde, die Problematik der Nacheile jedoch zu den zentralen Fragen gehörte, dokumentiert werden.

Diese beiden Beispiele verdienen auch aufgrund ihrer besonderen Tragweite Beachtung, da sie zweifelsohne zahlreiche Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erkennen lassen. Schließlich führten diese beiden Fälle dazu, daß deutsche und belgische Polizeidienste, in Erwartung

---

22 Erst durch Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens am 26. März 1995, welches ebenfalls die Verpflichtung für alle Vertragsparteien enthält, den Europäischen Auslieferungsvertrag anzuwenden, sind Waffendelikte zwischen Belgien und Deutschland auslieferungsfähig.

23 Ungeachtet dieser relativen Geringfügigkeit wäre eine Auslieferung im dritten Fall schon deshalb unmöglich gewesen, weil es sich bei dem Täter um einen deutschen Staatsangehörigen handelte und Deutschland – wie auch Belgien – eigene Staatsbürger nicht ausliefert.

des Inkrafttretens des Schengener Durchführungsübereinkommens, weitere Absprachen auf operationeller Ebene getroffen haben.

#### a) 1989 – Geiselnahme in Tilff (Belgien)

Am 17. September 1989 nehmen drei maskierte und bewaffnete Täter in einer Privatwohnung in der Lütticher Randgemeinde Tilff drei Geiseln. Die Geiselnnehmer verlangen Lösegeld sowie ein Fluchtfahrzeug. Unmittelbar nach Beginn der Geiselnahme wird ein sehr großes Polizeiaufgebot eingesetzt. Die Sondereinsatzkräfte der Spezialeinheit ESI und der POSA Lüttich werden eingeschaltet und nehmen an allen strategischen Punkten in einem bestimmten Umkreis des Tatortes Stellung. Sie werden später durch Beamte des SEK Nordrhein-Westfalen unterstützt.

In Anbetracht der Tatsache, daß eine Flucht in Richtung Niederlande oder Deutschland durchaus denkbar ist, wird die Anwesenheit von Verbindungsbeamten beider Länder erwünscht.

Da die technischen Hilfsmittel, über die die belgische Gendarmerie und Gerichtspolizei verfügen, den tatsächlichen Anforderungen vor Ort nicht genügen, wird seitens der deutschen Behörden hochtechnologisches Material zur Verfügung gestellt (Peilfahrzeuge, Peilhubschrauber). Auch ein niederländischer Hubschrauber ist einsatzbereit. Die für die Bedienung dieses polizeilichen Materials erforderlichen Techniker stehen ebenfalls der belgischen Einsatzleitung zur Verfügung.

Für den Fall eines möglichen Grenzübertritts werden Absprachen mit den jeweiligen Justizbehörden der Nachbarländer getroffen. Für den Fall einer Festnahme im Ausland wird schon im Vorfeld ein Antrag auf Auslieferung gestellt.

Auch wird abgeklärt, daß bei einem Überschreiten der Grenze die belgischen Interventionsteams belgisches Grundgebiet nicht verlassen würden und lediglich die Observationseinheiten Sichtkontakt bis zur Übernahme durch örtlich zuständige Beamte halten würden. Das Mitführen der Dienstwaffe wird erlaubt, der eventuelle Einsatz jedoch auf Notwehrsituationen beschränkt.

Nach mehrtägigen Verhandlungen werden Lösegeld und ein Fluchtfahrzeug zur Verfügung gestellt. Nachdem die letzte Geisel freigelassen worden ist, erfolgte der Zugriff durch die Sondereinheiten.

**b) 1990 – Mord an einem deutschen Polizeibeamten  
mit anschließender Geiselnahme**

Am 11. April 1990, um 8.00 Uhr, wird ein deutscher Polizeibeamter bei der Überprüfung eines Fahrzeugs auf einem Autobahnrastplatz erschossen. Der Täter ist ein flüchtiger Strafgefangener. In Eschweiler nimmt er eine Taxifahrerin als Geisel und fordert diese mit vorgehaltener Waffe auf, ihn nach Aachen zu fahren. Zielloos dirigiert er das Taxi während zwei Stunden zwischen Eschweiler und Aachen.

Laut Polizeibericht wird der Mord um 8.05 Uhr gemeldet. Um 8.15 Uhr wird über die direkte Funkverbindung die Gendarmerie Eupen und die Politie Maastricht informiert. Um 8.40 Uhr nimmt der Täter eine Geisel. Sondereinsatzkräfte des SEK werden durch das LKA Nordrhein-Westfalen nach Aachen entsandt und treffen dort um 9.50 Uhr ein.

Über Funk im Taxi hört der Geiselnahmer einen Funkspruch der Zentrale, bei dem alle anderen Taxifahrer über die Entführung informiert werden. Über den Taxifunk läßt der Geiselnahmer die Polizeidienste auffordern, nicht mehr hinter ihm herzufahren. Der eingesetzte Hubschrauber wird auch bemerkt. Während der ganzen Fahrt wird das Taxi von einem zweiten Taxi verfolgt, welches durch die Schwester der Geisel gesteuert wird.

Über Funk kann sie den Täter in Aachen dazu veranlassen, den PKW anzuhalten, um mit ihr zu reden. Im Verlauf des Gesprächs steigt sie zu ihrer Schwester ins Tatfahrzeug ein.

Der Geiselnahmer entscheidet nun, nachdem er auch mit einem Aachener Polizeibeamten längere Zeit gesprochen hat, seine Fahrt fortzusetzen. Unweit der deutsch-belgischen Grenze gibt er der Fahrerin Anweisungen, schnell in Richtung eines unbewachten Grenzüberganges nach Belgien zu fahren.

Gegen 11.30 Uhr flüchtet der Geiselnahmer über die grüne Grenze nach Belgien. Die nacheilenden Beamten verlieren den Sichtkontakt und brechen ihre Intervention auf belgischem Gebiet ab. Sie verfügen vor Ort über keinerlei Kommunikationsmöglichkeiten mit den belgischen Polizeikräften.

Nachdem während mehrerer Minuten jeglicher Kontakt zu dem flüchtenden Fahrzeug fehlte, kann dieses in Eupen in Richtung Verriers fahrend wieder gesichtet werden. Über die auf den Autobahn-

brücken postierten Beamten wird die Gendarmerie Eupen über den Verlauf informiert.

Zuerst über Landstraßen und dann über die Autobahn geht es mit einer Geschwindigkeit von bis zu 180 km/h in Richtung Lüttich. In der Lütticher Innenstadt verlieren die observierenden Beamten den Kontakt zu dem Fahrzeug. Die Geiseln melden sich eine halbe Stunde später bei der Polizei. Beamte der BSR Eupen begeben sich nach Lüttich, um die Zeuginnen in deutscher Sprache vernehmen zu können.

Einige Wochen später kann der Täter in Frankreich gefaßt und nach Deutschland ausgeliefert werden.

### c) Kommentar

Im Anschluß an diese beiden Fälle, die sich in kurzem zeitlichen Abstand voneinander ereignet haben, trafen sich Vertreter der Gendarmerie und der Kriminalpolizeibehörden Aachen am 23. Mai 1990 in Lüttich, um anhand der Einsatzberichte Erfahrungen auszutauschen und Vorschläge für die Zukunft auszuarbeiten.

Bezüglich der Geiselnahme in Tilff wurde die Frage aufgeworfen, ob den deutschen Polizeikräften, die in Lüttich eingesetzt wurden, eine polizeiliche Intervention gestattet gewesen wäre, und wenn ja, in welchem Umfang. Da es sich um eine statische Situation gehandelt hatte, wäre es zwar möglich gewesen, ministerielle Genehmigungen einzuholen, doch haben keinerlei Informationen zu möglichen Exekutivbefugnissen bestanden.

Bei der Geiselnahme in Aachen war die Sachlage komplexer, da sehr kurzfristige Entscheidungen getroffen werden mußten und die Handlungsweise des Täters nicht vorhersehbar gewesen ist.

Als besonders bedauerlich wurde die Tatsache gewertet, daß die Nachteile/Observation trotz vorliegender Genehmigung des bei der belgischen Verbindungsstelle anwesenden Staatsanwalts an der Grenze abgebrochen wurde.

Diese Verständigungsschwierigkeiten wurden nicht zuletzt darauf zurückgeführt, daß zwischen den deutschen und belgischen Einsatzkräften keinerlei Kommunikationsmöglichkeiten bestanden und durch die Vermittlung der Leitstellen wertvolle Minuten verloren gegangen seien.

Eine gewisse Unsicherheit der deutschen Einsatzkräfte auf belgischem Boden wurde auch damit begründet, daß keine rechtlichen Grundlagen vorhanden waren, die diese Intervention hätten rechtfertigen können.

Schließlich wurde auch bemängelt, daß bis zum Eintreffen der Sonder-einsatzkräfte oft zu viel Zeit verloren ginge. Diese Verzögerungen hätten bei der Geiselnahme in Aachen dazu geführt, daß verschiedene Gelegenheiten zur Beendigung der Geiselnahme nicht hätten genutzt werden können.

Auch habe sich in der Praxis herausgestellt, daß Einsatzkommandos, die aus dem entfernten Inland angefordert werden müßten, nicht mit dem Verlauf der Grenzen beziehungsweise der spezifischen Grenzsituation vertraut seien, was ebenfalls einen weiteren Unsicherheitsfaktor schaffe.

In Erwartung der Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens wurde zwischen den anwesenden Polizeiverantwortlichen folgende Vereinbarung getroffen:

- Bei Sachverhalten, die das Nachbarland ebenfalls betreffen können (zum Beispiel Geiselnahmen), sollen Verbindungsbeamte zwischen den Städten Lüttich und Aachen ausgetauscht werden.
- Bei Situationen, in denen der Täter die Grenze überschreitet, sollen Observationskräfte ihren Auftrag nicht an der Grenze beenden. Es wird hier empfohlen, mit diesen Kräften im Nachbarland weiter zu observieren und sie dem dortigen Einsatzleiter zu unterstellen. Letzterer entscheidet auch über das Ende des Observationsauftrages.
- Zugriffe im Nachbarland sind jedoch – außer in Fällen der Notwehr – nicht zulässig.
- Die angestrebten Verfahrensweisen müssen durch sichere Nachrichtenverbindungen unterstützt werden. Eine Arbeitsgruppe von Technikern beider Seiten wird mit der Ausarbeitung entsprechender Möglichkeiten betraut.
- Es wird davon ausgegangen, daß jeweils die Sprache des Staates benutzt wird, in dem sich der handelnde Beamte aufhält.
- Wenn möglich, sollen bei grenzüberschreitenden Einsätzen immer dieselben Beamten eingesetzt werden. Gemeinsame Übungen der verschiedenen Sondereinheiten wurden ebenfalls empfohlen.
- Zur Vertiefung der Kontakte, Festigung der Sprachkenntnisse und Informationen über die andere Seite wird der Austausch von Beamten generell befürwortet.

Diese Vereinbarung wurde auf rein polizeilicher Ebene getroffen. Auf belgischer Seite war lediglich einer der drei belgischen Polizeidienste, die Gendarmerie, vertreten.

Im Gegensatz zu dem Vorfall in Kerkrade im Jahre 1978, bei dem lediglich eine gemeinsame Empfehlung ausgesprochen wurde, haben die Be-

amten beider Länder nach den Vorfällen der Jahre 1989/90 konkrete Absprachen getroffen, um die Zusammenarbeit zu verbessern.

Der Hinweis der Polizeidienste, daß diese Regelung „in Erwartung der Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens getroffen wird“, ändert nichts an der Tatsache, daß die Gesprächspartner grundsätzlich über den Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse hinausgegangen sind (Genehmigung von grenzüberschreitenden Observationen).

Die Analyse der Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens wird zeigen, ob den durch die Polizeidienste aufgeworfenen Problemen Rechnung getragen wurde oder nicht.

## C. Grenzüberschreitende Observation

### 1. Innerstaatliche Rechtsgrundlagen

Observationen, als besondere Ermittlungsmethode der Polizei, bei der unter Einsatz von Personen und von Sachen auf diskrete Art und Weise Beweise hinsichtlich bestimmter Personen oder Angelegenheiten gewonnen werden sollen, sind in allen drei Ländern der Euregio Maas-Rhein gängige Praxis.

Ein ausdrücklicher rechtlicher Rahmen hierfür besteht jedoch lediglich im deutschen Teil des Dreiländerecks.

§ 16 des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalens in seiner Fassung vom 24. Februar 1990 regelt, unter welchen Voraussetzungen längerfristige oder kurzfristige Observationen durchgeführt werden können.<sup>24</sup>

Datenerhebungen durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen sind in bestimmtem Umfang aufgrund von § 17 des Polizeigesetzes Nordrhein-Westfalens gestattet.<sup>25</sup>

In Belgien besteht keine gesetzliche Regelung. Es existieren lediglich ministerielle Rundschreiben, in denen die Observation in den allgemeinen Richtlinien über den Einsatz besonderer polizeilicher Ermittlungsmethoden Berücksichtigung findet.

---

24 BENFER, J.: „Verdeckte Fahndung“, Die neue Polizei, 10/90, S. 519.

25 Vgl. HEISE, G., TEGMEYER, H.: „Polizeigesetze Nordrhein-Westfalen“, Stuttgart 1990, S. 157 bis 170.

Die belgischen Rundschreiben machen Unterschiede zwischen längerfristigen Observationen (mehr als fünf Tage), technischen Observationen (Einsatz technischer Hilfsmittel zur Bild- oder Tonaufzeichnung), spezialisierten Observationen (Einsatz der Sondereinheiten von Gendarmerie und Gerichtspolizei) und internationalen Observationen (Beteiligung ausländischer Beamten bei Observationen in Belgien oder Observationen im Ausland durch belgische Beamte).<sup>26</sup>

In den niederländischen Rundschreiben wird ein Unterschied zwischen „defensiven“ und „offensiven“ Observationsmethoden gemacht.<sup>27</sup> Die Observation wird entweder als statisch (der Ort der Observation bleibt unverändert) oder als dynamisch (der Gegenstand der Observation befindet sich in Bewegung) geschildert.

Wenn das Prinzip der Observation als Mittel der Beweiserhebung auch in beiden Ländern sowohl von der Rechtslehre als auch in der Rechtsprechung zugelassen wird, so fordern Vertreter aus Justiz, Polizei und Politik seit Jahren klare gesetzliche Grundlagen, die in erster Linie mehr Transparenz schaffen sollen.<sup>28</sup>

In den Niederlanden wurde im Juni 1997 ein Gesetzesvorschlag ausgearbeitet, der neue rechtliche Grundlagen über den Einsatz besonderer Ermittlungsmethoden in das Strafgesetz einfügen soll.<sup>29</sup>

In Belgien befaßt sich der Gesetzgeber zur Zeit ebenfalls mit der Ausarbeitung einer spezifischen Rechtsgrundlage.<sup>30</sup> Observationen werden in der Regel in allen drei Ländern durch Sondereinheiten durchgeführt. Für die nationalen Teilgebiete der Euregio sind für Belgien die POSA (Gendarmerie) Lüttich oder aber in besonders schwerwiegenden Fällen die ESI

26 Ministerielle Rundschreiben des Justizministers (mit vertraulichem Charakter) vom 4. April 1990 und vom 5. März 1992.

27 RUIJNDERS, P.: „Europa 1990: een politiezaak van nu“, KUL, Rechtsfakultät 1988, 1989, S. 49.

28 VAN DE REYT, Ingrid W.D.M., in „Besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität“, herausgegeben von GROPP, W., Freiburg 1993, S. 19.

29 Vgl. „Wijziging van het Wetboek van strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden)“, tweede kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25.403, Nr. 1, 2, 3.

30 Textvorschläge liegen bisher nicht vor. Die Katholische Universität von Neulöwen wurde beauftragt, eine wissenschaftliche Studie über die Problematik des Einsatzes besonderer polizeilicher Ermittlungsmethoden zu erstellen.

(Gendarmerie) oder die Nationale Brigade (Gerichtspolizei) zuständig. Für den niederländischen Teil sind dies das „observatie-team“ des „Regionale Criminele Inlichtingen Dienst“ von Maastricht mit Sitz in Heerlen und für den deutschen Teil das SEK Köln.

Die Observationsteams arbeiten in der Regel nicht in eigener Verantwortung, sondern werden nur auf Anfrage örtlicher oder nationaler Polizei- oder Justizbehörden tätig.

## *2. Die grenzüberschreitende Observation in der Euregio*

### **a) Einleitung**

Unter grenzüberschreitender Observation versteht man in der Regel die Observation, die in einem Land begonnen wurde und bei Grenzübertritt des Observierten im Nachbarland fortgeführt wird.

Sowohl die empirische Untersuchung bei den ausführenden Beamten der Grenzbehörden, die im nächsten Teil der Arbeit vorgestellt wird, als auch die Durchsicht der Arbeitsunterlagen der NEBEDEAG-Pol haben gezeigt, daß der Observation, insbesondere im Verhältnis zur Nacheile, in bedeutend geringerem Umfang Interesse geschenkt wird.

Es war offensichtlich, daß sich die Beamten bei Observationen bedeutend weniger betroffen fühlten. Dies ist sicherlich in erster Linie dadurch zu erklären, daß die Durchführung der Observation in der Regel in den Zuständigkeitsbereich der vorhin genannten Sondereinheiten fällt. Die grenzüberschreitende Nacheile hingegen, die unmittelbar nach der Begehung einer Straftat beginnt, wird von den örtlichen Exekutivbeamten durchgeführt, die somit auch selbst mit eventuellen Konsequenzen konfrontiert sind.

Dennoch wurde bei den Versammlungen der NEBEDEAG-Pol die grenzüberschreitende Observation mehrmals angesprochen. Insbesondere ab Mitte der achtziger Jahre wurde in Erwartung der Abschaffung der Grenzkontrollen eine völkerrechtliche Regelung der grenzüberschreitenden Observation als notwendiges Mittel zur effizienten Verbrechensbekämpfung gefordert.

Darüber hinaus haben die Kontaktstellen der Grenzbehörden wichtige Vermittlerfunktionen bei der Vorbereitung von grenzüberschreitenden Observationen wahrgenommen.



Trotz Fehlens spezifischer Rechtsgrundlagen wurden regelmäßig grenzüberschreitende polizeiliche Observationen durchgeführt. Meist ging der Observation eine Anfrage in Form eines internationalen Rechtshilfeersuchens voraus.

In besonders dringenden Fällen haben Polizeibeamte auch ohne ausdrückliche staatsanwaltschaftliche Genehmigung Observationen grenzüberschreitend durchgeführt. Beide Formen der Zusammenarbeit werden nachfolgend geschildert.

## **b) Grenzüberschreitende Observation im Rahmen internationaler Rechtshilfeersuchen**

Vor Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens erlaubte keine ausdrückliche völkerrechtliche Vereinbarung den Grenzübertritt und die Fortführung einer Observation durch die ursprünglichen Beamten im Nachbarland.

Die Staatsanwaltschaften haben in der Vergangenheit versucht, diese Gesetzeslücke zu umgehen, indem sie grenzüberschreitende Observationen im Rahmen von Rechtshilfeersuchen zwischen Justizbehörden beantragten (in Anwendung des Beneluxvertrages oder des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens).

Wenn im Rahmen einer in einem Land durchgeführten Ermittlung ersichtlich wurde, daß eine observierte Person an einem bestimmten Tag die Grenze überschreiten würde, wurde mittels Rechtshilfeersuchen beantragt, daß eine Einheit des ersuchten Landes sich in der Nähe des vermeintlichen Grenzüberganges aufhalten sollte, um die Observation an der Grenze zu übernehmen und weiterzuführen.

Diese Observationsanfragen im Rahmen von Rechtshilfeersuchen waren eine übliche Praxis innerhalb der Euregio und stellten keinerlei rechtliche Probleme dar, zumal diese Vorgehensweise nicht mit einem Grenzübertritt der observierenden Beamten verbunden war.

Die Situation wurde jedoch bedeutend komplexer, wenn zwar die Vermutung bestand, daß die observierte Person die Grenze überschreiten würde, der Zeitpunkt hierfür jedoch unvorhersehbar war.

In diesen Fällen war es nicht möglich, ein Observationsteam an der Grenze zu postieren und eine Fortführung der Observation erforderte einen Grenzübertritt des ursprünglichen Observationsteams.

Die belgischen und niederländischen Justizbehörden vertraten den Standpunkt, daß auch in diesen Situationen eine grenzüberschreitende Observation im Rahmen eines Rechtshilfeersuchens bewilligt werden konnte, dies unter der Voraussetzung, daß die ausführenden Beamten während der Observation das bewilligte Rechtshilfeersuchen mitführten und sie so schnell wie möglich nach Grenzübertritt die örtlich zuständigen Behörden informierten.

Die deutschen Justizbehörden hingegen waren der Ansicht, daß eine Observation durch ausländische Beamte in der Bundesrepublik Deutschland selbst im Rahmen eines Rechtshilfeersuchens nicht bewilligt werden könne, da dieses gesetzlich nicht zulässig sei.

Diese restriktive Haltung führte mehrmals zu nicht unerheblichen Problemen bei internationalen Polizeiaktionen, wie folgendes Beispiel der niederländischen Polizei verdeutlichen soll:

Mitte der achtziger Jahre führte die Polizei Maastricht ein umfangreiches Ermittlungsverfahren gegen eine international operierende Drogenbande. Ein niederländisches Observationsteam war den Tätern gefolgt und wollte diese auf der Rückfahrt von Frankreich über Belgien oder Deutschland bis hin zum Drogenumschlagplatz Maastricht observieren. Mittels Rechtshilfeersuchen wurden die französischen, belgischen und deutschen Justizbehörden gebeten, diese Observation auf ihrem Gebiet zuzulassen.

Lediglich die deutschen Behörden antworteten negativ mit dem Hinweis, daß die Tatsache, Drogen durch Deutschland zu transportieren, einen Verstoß gegen das deutsche Strafgesetzbuch darstelle und aufgrund des in Deutschland geltenden Legalitätsprinzips verfolgt werden müsse. Die deutsche Behörde erklärte somit, zu beabsichtigen, die Drogenkuriere festzunehmen, sobald diese die Grenze nach Deutschland überschreiten würden. Darüber hinaus wurde vorgehalten, daß keinerlei Vertrag diese Form der polizeilichen Zusammenarbeit gestatte.

Seit dem Jahre 1991 ist jedoch auch auf deutscher Seite eine grundsätzlich veränderte Haltung festzustellen.

Anlaß hierzu war wiederum ein Verfahren der Staatsanwaltschaft Maastricht wegen Drogenhandels innerhalb des niederländisch-belgisch-deutschen Grenzgebietes:

Der „Officier van Justitie“<sup>31</sup> von Maastricht hatte bei den belgischen und deutschen Kollegen beantragt, daß in Anbetracht der Häufigkeit der Grenzübertritte in einem bestimmten Ermittlungsverfahren dem

„observatieteam“ von Heerlen gestattet werde, die Grenze nach Belgien und Deutschland zu überschreiten, um die Observation fortzusetzen.

Auf belgischer Seite wurde dem Rechtshilfersuchen problemlos stattgegeben.

Seitens der Staatsanwaltschaft Aachen hingegen wurde wie in der Vergangenheit eher zurückhaltend reagiert. In Anbetracht des besonderen Umfangs der Akte wurde das Rechtshilfersuchen jedoch dem Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen vorgelegt. Erstmals wurde nun grünes Licht gegeben.

In seinem Schreiben an den Leitenden Oberstaatsanwalt von Aachen erklärt der Justizminister Nordrhein-Westfalens, daß im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Justiz Bedenken gegen die beabsichtigten grenzüberschreitenden Observationsmaßnahmen niederländischer Polizeibeamten auf deutschem Gebiet nicht Erhoben werden. Voraussetzung sei jedoch, daß die Einsatzleitung des mit den Ermittlungen in den Niederlanden beauftragten „Regionaal Recherche Team Limburg-Zuid“ die örtlich zuständigen deutschen Ermittlungsbehörden (Staatsanwaltschaft/Polizeibehörde) frühestmöglich über die in Aussicht genommenen bzw. beabsichtigten Observationsmaßnahmen unterrichtet. Auch sei erforderlich, daß mit dem Grenzübertritt der niederländischen Polizeikräfte die Observationsmaßnahmen auf deutschem Hoheitsgebiet federführend von den deutschen Ermittlungsbehörden übernommen bzw. geleitet werden.

Darüber hinaus wurde der Staatsanwaltschaft Aachen bestätigt, daß diese Entscheidung, die im Vorgriff auf Zusatzvereinbarungen zum Schengener Abkommen ergangen sei, für künftige Fälle grundsätzliche Bedeutung habe.

Mit dem Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens sind nunmehr einheitliche rechtliche Grundlagen für die Schengenländer geschaffen worden, die im fünften Teil der Arbeit eingehend analysiert werden.

### *3. Polizeiliche Observationspraktiken*

Wie vorhin geschildert, waren grenzüberschreitende Observationen grundsätzlich nur nach vorherigem Rechtshilfersuchen zulässig.

Zwischen belgischen und niederländischen Justizbehörden wurde die Observation meist in relativ breitem Rahmen genehmigt, selbst dann, wenn der Zeitpunkt der Observation ungewiß war. Auf deutscher Seite war – zumindest bis 1991 – eine eher restriktive Auslegung die Regel.

Die Durchsicht der Tagesberichte der POSA Lüttich ergab, daß die Sondereinheit der Gendarmerie zwischen 1985 und 1995 an 37 grenzüberschreitenden Observationen beteiligt war. Es handelte sich ausschließlich um sogenannte vorhersehbare Observationen, bei denen im Ausland begonnene Observationen ab Überschreiten der Grenze durch die Beamten der POSA<sup>32</sup> Lüttich übernommen wurden.

15 Observationsanfragen betrafen den internationalen Drogenschmuggel und 5 Einsätze bezogen sich auf illegalen Waffenhandel. Die restlichen Observationen erfolgten im Rahmen von Ermittlungsverfahren wegen Gewaltverbrechen, Geiselnahmen, Erpressungen, Diebstahl von Kunstgegenständen, mafiösen Vereinigungen, Falschgeld, usw. Den größten Teil der Anfragen erhielten die Beamten des Zentralen Fahndungsbüros der Gendarmerie (BCR<sup>33</sup>) in Brüssel (27 Anfragen). Die anderen Aufträge erfolgten entweder über den Gendarmeriedistrikt Eupen (7 Anfragen) oder über andere Gendarmeriedistrikte (4 Anfragen).

In den meisten Fällen handelte es sich um Observationen in Zusammenarbeit mit den deutschen Behörden (21 Observationen), der niederländischen Polizei (8 Observationen) und den luxemburgischen Behörden (4 Observationen). In den restlichen vier Fällen betraf die Observationsanfrage alle drei Länder der Euregio Maas-Rhein.

Es ist offensichtlich, daß das Vorbereiten und Austauschen von Ermittlungsersuchen relativ zeitaufwendig ist. Dies stellte gerade in einer Grenzregion die Beamten oftmals vor Problemen wenn der Grenzübertritt gänzlich unerwartet erfolgte und das Stellen eines Rechtshilfeersuchens zeitlich nicht mehr möglich war.

Die Gesetzgebung verlangte, daß in einem solchen Fall die Observation an der Grenze abgebrochen werden mußte.

Es ist unschwer vorstellbar, daß diese Situationen für die observierenden Beamten besonders unbefriedigend waren.

---

32 Posa: Peloton d'Observation, de Surveillance et d'Arrestation.

33 Bureau Central de Recherche.

Aus diesem Sachverhalt heraus hat sich zwischen den Observationsteams der Euregio eine Zusammenarbeitspraxis entwickelt, die zum Teil außerhalb von Rechtshilfeersuchen stattfindet.

Zur Schilderung dieser praktischen Vorgehensweise möchte ich die vorhersehbare von der unvorhersehbaren Observation unterscheiden<sup>34</sup>.

#### a. Die grenzüberschreitende Observation ist vorhersehbar

Bsp.: Ein Lütticher Polizeidienst erhält Informationen, denen zufolge ein bekannter Drogendealer beabsichtigt, am Abend eine größere Menge Kokain in Maastricht einzukaufen.

In diesem Fall kann der zuständige belgische Polizeidienst über seine Leitstelle Kontakt zu den niederländischen Behörden aufnehmen, um die kurzfristige Unterstützung eines niederländischen Observationsteams anzufordern.

Die Einsatzstellen beider Länder klären alsdann die praktische Durchführung der Observation ab, wobei unter Berücksichtigung der Zeit, des Materials und der Personen, über die man verfügt, eine der folgenden Ausführungsmöglichkeiten gewählt wird:

- Das ursprüngliche Observationsteam führt die Observation bis zur Landesgrenze durch. Dort wird die Observation von örtlich zuständigen Observationskräften übernommen;
- Die Observation wird an der Grenze durch ein örtlich zuständiges Observationsteam übernommen, doch steigt ein Beamter des ursprünglichen Observationsteams in das Observationsfahrzeug zu. Die Frage, ob es diesem Beamten, der lediglich eine „Beobachterfunktion“ ausübt, gestattet wird, seine Dienstwaffe mitzuführen, wird von Fall zu Fall durch den örtlich zuständigen Dienststellenleiter beantwortet;
- Die Observation wird durch das ursprüngliche Observationsteam weitergeführt, aber dem Fahrzeug steigt ein örtlich zuständiger Beamter zu, der die „rechtliche“ Leitung der Observation übernimmt.

Es sei daran erinnert, daß diese Form der Zusammenarbeit auch im Rahmen von Rechtshilfeersuchen genehmigt werden konnte.

---

34 RIJNDERS, P., „Europa 1990: een politiezaak van nu“, 1988–89, S. 52.

In manchen Situationen jedoch, insbesondere dann, wenn die Maßnahme kurzfristig entschieden werden mußte, erfolgten die Absprachen lediglich auf polizeilicher Ebene.

## **b. Die grenzüberschreitende Observation ist nicht vorhersehbar**

Bsp.: Ein Vervierser Polizeidienst fahndet nach einem bekannten Waffenschmuggler. Ein Observationsteam der POSA Lüttich wird beauftragt, einen der vermeintlichen Komplizen zu observieren. Nach einer längeren Observation von Verviers über Lüttich begibt sich der vermeintliche Komplize in Richtung niederländische Grenze, die drei Kilometer von Lüttich entfernt ist. Den observierenden Polizeibeamten ist es nicht mehr möglich, die Polizeibehörden des Nachbarlandes über den Grenzübertritt zu informieren.

In diesen Situationen wurde die Observation trotz fehlender Genehmigung oftmals fortgeführt. Diese Handlungsweise wurde auf polizeilicher Ebene nur dann toleriert, wenn die örtlich zuständige Behörde unmittelbar nach Grenzübertritt informiert wurde.

Nach Herstellen eines Kontaktes über die Leitstelle wurde dann entschieden:

- daß die Observation ab einem bestimmten Ort durch die örtlich zuständigen Beamten übernommen wurde;
- daß dem ausländischen Fahrzeug ein Beamter der örtlichen Polizeidienste zustieg oder aber ein belgischer Beamter sich in ein ausländisches Observationsfahrzeug begab.
- daß die Beamten die Observation in eigener Verantwortung weiterführten oder aber die Anweisung gegeben wurde, die Observation unverzüglich abzubrechen.

Trotz einer relativen Duldung seitens der Justizbehörden waren grenzüberschreitende Observationen außerhalb eines Rechtshilfeersuchens stets ein gewagtes Unterfangen, bei dem sich zahlreiche Probleme stellen konnten.

Nach Grenzübertritt war es oftmals schwierig, die örtlichen Behörden kurzfristig zu informieren, da keine direkten Funkverbindungen bestanden. Es war immer erforderlich, über die jeweiligen Leitstellen Kontakt aufzunehmen, was unweigerlich mit kostbarem Zeitverlust verbunden war. In Erwartung der Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden wurde die Observation „auf eigene Faust“ fortgeführt.

Ein weiteres Problem lag bei dem Mitführen der Dienstausrüstung, insbesondere der Dienstwaffen. In der Regel erforderte dies eine gesonderte Genehmigung. Um eventuellen nachträglichen Diskussionen vorzubeugen, wurde oft so verfahren, daß bei Grenzübertritt einer der observierenden Beamten mit den Waffen der Kollegen an der Grenze zurückblieb. Man kann sich hier unschwer vorstellen, in welcher schwieriger Lage die Observationsbeamten sich befanden, wenn sie entdeckt und von den vermeintlichen Straftätern angegriffen wurden.

Eine weitere Schwierigkeit der Observation außerhalb eines genehmigten Rechtshilfeersuchens lag in der eingeschränkten Verwertbarkeit der erhaltenen Informationen. Es handelte sich hier lediglich um „soft informations“, deren Inhalt keinerlei Beweiskraft hat und somit gerichtlich nicht verwertbar ist. Wiederholt wurde erklärt, daß mehrmals Observationen durchgeführt worden seien, bei denen weder im Vorfeld der Observation noch nach Grenzübertritt die örtlich zuständigen Behörden informiert wurden. Manchmal wurde hier die Ansicht vertreten, daß ein Grenzübertritt ohne Dienstausrüstung nicht genehmigungspflichtig sei und man hier als „Privatperson“ handeln würde.

Wenn diese polizeilichen Eigeninitiativen jedoch mißglückten, waren disziplinarische Konsequenzen durchaus möglich. Die beiden folgenden Fallbeispiele sollen dies verdeutlichen:

- Im Jahre 1988 wurde eine belgische Gendarmerieeinheit von einem Eifeler Landwirt darüber informiert, daß es ihm gelungen sei – unter Vorhaltung seiner Schrotflinte – zwei Personen festzuhalten, die sich auf seinem Bauernhof versteckt hatten. Er hatte die vermeintlichen Einbrecher in eine Scheune einsperren können und hoffte nun auf polizeiliche Unterstützung. Nach Überprüfung stellte sich heraus, daß es sich um zwei deutsche Observationsbeamte handelte, die niemanden über ihren Grenzübertritt informiert hatten.
- Im Jahre 1989 observierte eine Einheit der POSA Lüttich die Lebensgefährtin eines vermeintlichen Straftäters. Nachdem diese mehrmals das Stadtzentrum durchfahren hatte, begab sie sich unerwartet in Richtung niederländische Grenze. In Anbetracht der Wichtigkeit der Sache überschritt eines der observierenden Fahrzeuge die Grenze. Noch bevor die örtlich zuständigen Behörden informiert werden konnten, wurde das Observationsfahrzeug in einen Unfall verwickelt. Einer der observierenden Beamten wurde schwer verletzt und ins Krankenhaus von Maastricht eingeliefert.

Auch andere mißlungene Observationen wurden geschildert, die sich außerhalb der Grenzgegend zugetragen haben und ebenfalls mit rechtlichen Folgen für die Beamten verbunden waren.

Es wurde von einem Zwischenfall berichtet, bei dem eine niederländische Observationseinheit in Antwerpen Personen observierte, die zeitgleich von belgischen Observationsbeamten beobachtet wurden, ohne daß die jeweiligen Teams über die Intervention der Kollegen informiert waren. Nachdem es auch zu einem Schußwechsel gekommen war, bei dem jedoch keine Beamten verletzt wurden, wurden die niederländischen Beamten wegen illegalem Waffenbesitz festgenommen.

Das gleiche Schicksal hat eine andere niederländische, rund zehnköpfige Observationseinheit erfahren, als diese unangemeldet in Frankreich eine Observation durchführte.

Seit Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens hat sich die rechtliche Situation gänzlich verändert. Sowohl die vorhersehbare als auch die unvorhersehbare Observation haben einen – wenn auch eingeschränkten – rechtlichen Rahmen für alle Schengenländer erhalten.



---

## Teil 4 – Empirische Untersuchung bei Polizeibeamten

### Einleitung

Ziel der Arbeit ist es, die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit unter verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten. Sowohl bei der Analyse der rechtlichen Grundlagen als auch bei der Auswertung von polizeilichen Unterlagen war die Vorgehensweise in erster Linie analytischer Natur.

Um so interessanter erschien es daher, in einem weiteren Teil der Arbeit die Beamten selbst zu Wort kommen zu lassen, um ihnen Gelegenheit zu geben, ihre Arbeitsweisen und Probleme der Zusammenarbeit selbst darzulegen. Hierzu wurden Arbeitsunterlagen einer empirischen Untersuchung bei Polizeibeamten im belgisch-niederländisch-deutschen Grenzgebiet herangezogen, die zum Teil neu ausgewertet wurden.

Diese Untersuchung wurde in den Jahren 91 bis 93 im Auftrag des belgischen Innenministeriums durch die Katholischen Universitäten von Louvain-la-Neuve (französischsprachiges Gebiet) und Leuven (niederländischsprachiges Gebiet) verwirklicht. Zur Durchführung der Studie haben die verantwortlichen Strafrechtsprofessoren FRANÇOISE TULKENS und LODE VAN OTRIVE ein Team von drei wissenschaftlichen Mitarbeitern gebildet, die ein Kriminologiestudium abgeschlossen haben und zusätzlich Psychologe (JEF THYS), Soziologe (STEFAN DE VREESE) oder Jurist (SERGE BRAMMERTZT) sind.

Inhalt der Untersuchung war eine Bestandsanalyse des „Ist-Zustandes“ der internationalen Zusammenarbeit in einem Grenzgebiet. Das gesteckte Ziel bestand darin, Vorlagen zu erarbeiten, um neue rechtliche Grundlagen der regionalen Zusammenarbeit zu schaffen.<sup>1</sup>

Im Vorfeld der Untersuchung wurde zwischen den drei Innenministerien von Belgien, den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen vereinbart,

dieser Studie einen rechtsvergleichenden Charakter zu geben. Zu diesem Zweck wurde eine niederländische Forschungseinrichtung mit der gleichen Untersuchung im niederländischen und deutschen Grenzraum beauftragt.<sup>2</sup>

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird ausschließlich die belgische Teilstudie ausgewertet.

Die Studie wurde in zwei Phasen durchgeführt. In einem Vorgespräch mit sogenannten „privilegierten“ Gesprächspartnern aus dem belgischen Grenzgebiet zu den Niederlanden und zu Deutschland (Vertreter von Polizei, aus Justiz und Politik) wurden allgemeine und „offene“ Gespräche geführt, um die Schwerpunkte für die eigentliche Meinungsumfrage bei den Polizeibeamten festzulegen.

Der so im Team erarbeitete und 106 Fragen umfassende Fragebogen war Grundlage der eigentlichen Meinungsumfrage.

Die Ergebnisse dieser Studie zu verwerten erscheint schon deshalb von besonderem Interesse, weil die Umfrage „in tempore non suspecto“ durchgeführt wurde, zu einem Zeitpunkt also, an dem eine ausführliche Analyse der rechtlichen Grundlagen nicht vorlag und insbesondere die Arbeitsunterlagen der Polizeidienste noch nicht ausgewertet worden waren. Die Dissertation ist somit auch als Fortsetzung dieser Studie zu verstehen, die sich der Vertiefung einzelner Teilaspekte widmet.

Das Schengener Durchführungsabkommen war zum Zeitpunkt der Umfrage zwar schon unterzeichnet, aber noch nicht in Kraft und somit bei den ausführenden Beamten noch relativ unbekannt.

Zum besseren Verständnis der Untersuchung möchte ich einleitend einige erklärende Erläuterungen zu den drei belgischen Polizeidiensten und deren Arbeitsweise geben.<sup>3</sup>

Die *Gendarmerie* ist eine zivile Polizei mit nationaler Zuständigkeit, die landesweit rund 17.000 Beamte zählt, die in neun sogenannte territoriale Einheiten unterteilt und in 52 autonomen Polizeidienststellen (Distrikten) tätig sind. Die Gesamtleitung wird durch den Kommandanten der Gendarmerie unter der Aufsicht des Innenministers wahrgenommen.<sup>4</sup> Für den Be-

---

1 Die Ergebnisse dieser Studie wurden in französischer und niederländischer Sprache durch das Innenministerium veröffentlicht: Brammertz S, De Vreese St., Thys J.: „Collaboration policière transfrontalière, étude réalisée sous la direction de TULKENS F. et Van OTRIVE, L.“, Brüssel 1993.

2 Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Belgien, Deutschland und den Niederlanden, Universitaire Pers Maastricht, 1993, 90 S.

3 DE VALKENEER, C., „Le droit de la police“, Brüssel 1991, S. 18 – 54.

reich gerichtspolizeilicher Aufgaben ist der Justizminister Aufsichtsbehörde. Die Gendarmeriedistrikte sind in dezentralisierte Brigaden unterteilt und können jeweils auf die Dienste einer Fahndungsbrigade (BSR)<sup>5</sup> zurückgreifen. Die Gendarmerie verfügt ebenfalls über eine Bereitschaftspolizei, eine Autobahnpolizei, eine Polizeischule und über Spezialeinheiten.

Zum einen gibt es die Sondereinsatzschwadron ESI<sup>6</sup> mit 131 Beamten, die in Interventions- und Observationsgruppen unterteilt ist und deren Aufgabenbereich die Bekämpfung der nationalen und internationalen Schwermriminalität sowie des Terrorismus auf nationaler Ebene umfaßt.

Zum anderen gibt es fünf regionalisierte Spezialeinheiten, genannt POSA<sup>7</sup>, deren Interventions- und Observationsteams bei der Bekämpfung der Schwermriminalität und des Terrorismus auf lokaler und regionaler Ebene eingesetzt werden.

Es besteht ebenfalls ein nationaler Koordinierungsdienst für den Bereich der Strafverfolgung und die Bekämpfung der Schwermriminalität (BCR).<sup>8</sup>

Die Gendarmerie versieht alle polizeilichen Aufgaben sowohl im Bereich der Kriminalitätsvorbeugung als auch auf Ebene der Strafverfolgung. Sie wird eingesetzt zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit (Demonstrationen, Risikosportveranstaltungen), als Straßenverkehrspolizei, als Fremdenpolizei und zur Durchführung der Grenzkontrollen (z.B. Flughäfen).

Die *Gerichtspolizei* verfügt über einen Personalkader von rund 1.400 Beamten, die in 22 lokalen Einheiten (Brigaden) tätig sind und direkt dem Prokurator des Königs<sup>9</sup> unterstellt sind. Sie ist ausschließlich mit der Strafverfolgung beauftragt und ist auch für die wissenschaftliche Polizeiarbeit (Erkennungsdienst) verantwortlich.

Die Gerichtspolizei verfügt über ein Generalkommissariat mit Sitz in Brüssel. Dort befindet sich ebenfalls die Nationale Brigade, die – wie die

---

4 Ursprünglich gehörte die Gendarmerie zu den militärischen Streitkräften. Seit dem 1. Januar 1992 handelt es sich jedoch um eine „zivile“ Polizei (Art. 27 des Gesetzes vom 18. Juli 1991).

5 BSR: „Brigade de Surveillance et de Recherche“.

6 ESI: „Escadron Spécial d'Intervention“.

7 Posa: „Peloton d'Observation, de Surveillance et d'Arrestation“.

8 BCR: „Bureau Central des Recherches“.

9 Leiter einer Staatsanwaltschaft.

Spezialeinheiten der Gendarmerie – bei der Bekämpfung der Schwerekriminalität auf nationaler und internationaler Ebene eingesetzt wird. Wie die Gendarmerie haben die Beamten der Gerichtspolizei eine nationale Zuständigkeit.

Die *Gemeindepolizei* umfaßt rund 17.000 Gemeindepolizisten, die in 589 Gemeinden unter der Verantwortung des jeweiligen Bürgermeisters tätig sind. Je nachdem ob eine Gemeinde mehr oder weniger als 10.000 Einwohner zählt, spricht man von einer Stadtpolizei oder von einer ländlichen Polizei. Die Gemeindepolizei, die ihren Dienst im Prinzip nur auf dem Gebiet ihrer Gemeinde ausführt, nimmt Aufgaben im präventiven und repressiven Bereich wahr.

Die Arbeitsweise der belgischen Polizeidienste wurde insbesondere in den letzten Jahren häufig in Frage gestellt. Im wesentlichen konzentrierte sich die Kritik auf die teilweise schlechte Zusammenarbeit zwischen den drei Polizeidiensten.

Mehrere Zwischenfälle, bei denen Polizeibeamte die Ermittlungen eines anderen Dienstes behindert oder gar negativ beeinträchtigt haben, führten dazu, daß in der Presse regelmäßig von der „Guerre des polices“, dem Krieg der Polizeidienste, die Rede war. Mangelnde Koordination zwischen den drei Diensten wurde ebenfalls von mehreren parlamentarischen Untersuchungsausschüssen festgestellt.<sup>10</sup>

Diese Kritik führte am 5. August 1992 zur Verabschiedung eines neuen Polizeiaufgabengesetzes.<sup>11</sup> Wenn auch die belgische Polizeistruktur als solche nicht verändert wurde, so wurde doch erstmals eine umfassende und relativ vollständige Regelung – anwendbar auf alle drei Dienste – der polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten ins belgische Recht eingeführt.<sup>12</sup>

10 Parlamentarische Untersuchung über die Probleme bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und der Organisation von Privatmilizen, Doc. Parl., Senat, Nr. 285, 1979–1980. Parlamentarische Untersuchung über die Art und Weise, wie die Bekämpfung des organisierten Bantentums und des Terrorismus organisiert wurde, Doc. Parl., Abgeordnetenversammlung, Nr. 59, 1988–1990.

11 Vgl. BRAMMERTZ, S., BOURDOUX, G., „Das neue belgische Polizeiaufgabengesetz“, ZStW 1996, Heft 2, S. 397–415.

12 Vgl. HUBIN, J., „Considérations prospectives sur la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police“, Rev. dr. pén., 1994, 135 – vgl. auch FIJNAUT, C., HUTSEBAUT, F., „De wet op het politieambt: naar een autonoom politierecht?“, in: De nieuwe politiewetgeving in België, Antwerpen, 1993, S. 124 – Vgl. auch VAN OTRIVE, L., CARTUYVELS, Y. und PONSAERS, P., „La police en Belgique“, Brüssel 1991, S. 267–318.

---

Seit dem Fall Dutroux ist die Reform der belgischen Polizeidienste eines der bestimmenden innenpolitischen Themen.<sup>13</sup>

## Kapitel I – Voruntersuchung

### A Zielsetzung und Methodik

Ziel der Voruntersuchung war es, durch die gezielte Befragung von sogenannten „privilegierten Zeugen“ Ausgangshypothesen für die eigentliche Umfrage zu erstellen.

Diese Interviews wurden so geführt, daß alle vorgegebenen Themen angesprochen wurden. Die Gespräche wurden offen geführt, das heißt, die Befragten äußerten sich ohne nähere Vorgaben oder Reihenfolge zu verschiedenen Themen.

Folgende Themenbereiche wurden in jedem Gespräch angeschnitten, wenn sie nicht schon spontan erwähnt wurden:

- Zusammenarbeitspraktiken (grenzüberschreitende Observation und Nacheile, Informationsaustausch, Beamtenaustausch, technische Probleme, usw.);
- Die Frage der Legalität oder Illegalität (Legalität der Praktiken, Gesetzesgrundlagen, Rechtshilfeersuchen, nationale Souveränität, usw.);
- Kriminalitätsformen, die Gegenstand der Zusammenarbeit sind;
- Der Umgang mit den Nachbarländern.

### B Die Gesprächspartner

Die Vorgespräche wurden mit achtzehn Personen geführt, die aufgrund ihrer beruflichen Funktion am ehesten in der Lage waren, aussagekräftige Informationen zu geben, die zur Formulierung von Ausgangshypothesen geeignet waren.

---

13 Der zur Zeit im Parlament diskutierte Gesetzesvorschlag sieht eine grundlegende Änderung der Polizeistruktur vor. Nach dem Wortlaut des Entwurfs soll eine neue sogenannte „integrierte“ Polizei auf zwei Ebenen geschaffen werden. Die Gemeindepolizeien und örtlichen Gendarmeriebrigaden würden demnach zu einer Ortspolizei zusammengefügt und die Gerichtspolizei würde gemeinsam mit den Fahndungsbrigaden der Gendarmerie eine Bundespolizei bilden.

Es wurden vorwiegend Personen ausgewählt, die eine Art Brückenfunktion zwischen den ausführenden Beamten und den verschiedenen übergeordneten Behörden wahrnehmen, so zum Beispiel im deutsch-belgischen Grenzgebiet ein Bürgermeister, ein Prokurator des Königs (leitender Oberstaatsanwalt), ein Polizeikommissar, ein Leiter der Fahndungsbrigade der Gendarmerie (BSR) sowie ein Chefkommissar der Gerichtspolizei.

Diese Personen zeichnen sich durch die Nähe zu „ihren“ Beamten und einer ausgezeichneten Kenntnis ihres Zuständigkeitsbereiches aus. Sie sind darüber hinaus auch Verteiler von sämtlichen Richtlinien, Rundschreiben und Dienstnoten der vorgesetzten Behörde. Sie befinden sich somit an den Schaltstellen zwischen Regelwerk und Polizeipraxis.

Diese bevorrechtigten Zeugen wurden auch nach anderen Gesichtspunkten ausgewählt:

- Nähe zur Grenze: schwach (9 Personen), stark (8 Personen),
- Funktion: Polizist (14 Personen: 3 Beamte der Gerichtspolizei, 5 Gendarmeriebeamte und 6 Gemeindepolizisten), Nichtpolizist (4 Personen),
- Rang: Aufsichtsbehörde (2 Personen), höherer Polizeidienst (8 Personen), gehobener Polizeidienst (7 Personen), mittlerer Dienst (1 Person),
- Muttersprache: Französisch (3 Personen), Niederländisch (8 Personen), Deutsch (7 Personen),
- Gerichtsbezirk<sup>14</sup>: Eupen (5 Personen), Genk (3 Personen), Hasselt (5 Personen) und Lüttich (3 Personen).

---

14 Belgien ist in 27 Gerichtsbezirke unterteilt, in denen sich jeweils ein Gericht Erster Instanz (vergleichbar mit einem Landgericht) und eine Staatsanwaltschaft befindet. Berufungsinstanzen sind die Appellationshöfe. Dort sind ebenfalls die Generalstaatsanwaltschaften (Lüttich, Mons, Antwerpen, Gent, Brüssel) angesiedelt. Der Zuständigkeitsbereich der Appellationshöfe und Generalstaatsanwaltschaften wird im Rahmen der Arbeit als „Ressort“ bezeichnet. Das Ressort Antwerpen umfaßt u.a. die flämischen Gerichtsbezirke an der belgisch-niederländischen Grenze. Das Ressort Lüttich erstreckt sich über die wallonischen Gerichtsbezirke an den Grenzen zu den Niederlanden und Deutschland. Der zweisprachige Gerichtsbezirk Eupen mit Grenzen zu den Niederlanden, Deutschland und Luxemburg gehört ebenfalls zum Ressort Lüttich.

## C Ergebnisüberblick

### 1. *Formen der Zusammenarbeit*

#### a. Informationsaustausch

Der grenzüberschreitende Informationsaustausch stellt bei weitem die wichtigste und umfangreichste Form der Zusammenarbeit dar.

Dieser Austausch ist meist fallbezogen und findet sowohl mündlich, als auch schriftlich oder im Rahmen von formellen oder informellen Gesprächen statt. In diesem Kontext wurden besonders die Versammlungen im Rahmen des deutsch-belgischen Verbindungsdienstes und der NEBE-DEAG-Pol hervorgehoben.

Die bevorzugten Gesprächspartner bezeichneten den Informationsaustausch als unverzichtbar für die Polizeidienste. Die Kommunikation bezieht sich auf alle polizeilichen Tätigkeitsbereiche, angefangen bei der Identifizierung eines Fahrzeughalters bis hin zur informellen Überprüfung, ob eine bestimmte Person im Nachbarland schon polizeilich in Erscheinung getreten ist. Der Informationsaustausch betrifft auch oftmals die Bekämpfung grenzspezifischer Probleme wie Waffen-, Fahrzeug- oder Drogenschmuggel.

Als Grundlage wurden viel weniger Gesetzestexte, sondern eher persönliche Kontakte und gegenseitiges Vertrauen hervorgehoben.

Die deutschen und niederländischen Datenschutzgesetzgebungen wurden mehrmals kritisch erwähnt. Es wurde meist die Ansicht vertreten, daß diese nicht erforderlich seien, da ja schließlich alle Polizeibeamten einem Berufsgeheimnis unterworfen seien und sich dieser Austausch ausschließlich auf Straftäter beziehe.

Gleichzeitig wurde jedoch zugegeben, daß sich ein Teil des Informationsaustausches auf den präventiven Bereich bezieht, d.h. auf Personen, die bisher noch keine Straftat begangen haben, jedoch als „verdächtig“ angesehen werden. Dieser informelle Austausch wird allerdings von der Datenschutzgesetzgebung ausdrücklich untersagt.

Unsere Gesprächspartner erklärten auch, daß bei Inkrafttreten der deutschen und niederländischen Datenschutzgesetze der Informationsaustausch anfänglich zurückgegangen sei, jedoch kurze Zeit später wieder in gleicher Form und gleichem Umfang funktioniert habe.

Als besonders interessant wird das deutsch-belgische Regierungsabkommen aus dem Jahre 1957 gewertet, welches einen Informationsaustausch in großem Umfang zuläßt.

Wenn auch auf belgischer Seite zum Zeitpunkt der Umfrage das neue Datenschutzgesetz noch nicht in Kraft war, so wurden dennoch die von Belgien ausgehenden Informationen im Vorfeld der Übermittlung „gefiltert“. Ein Kriterium ist hier zum Beispiel der Ausgangspunkt der Anfrage. Handelt es sich um die Anfrage einer innerdeutschen Behörde (z.B. Berlin), die durch die Vermittlung eines Aachener Kollegen gestellt wird, werden die Informationen nicht automatisch in vollem Umfang weitergegeben. Sowohl der belgische Beamte als auch der Aachener Kollege geben die erhaltenen Auskünfte nur in „vertretbarem“ Umfang weiter.

Die Art der beantragten Informationen hat ebenfalls direkten Einfluß auf die „Filterung“. So erklärten die Beamten, daß im Bereich subversiver und extremistischer Gruppierungen, die in der Grenzgegend tätig sind, die Informationen sehr spärlich fließen. Dieser Bereich wird als besonders delikant gewertet. Als Beispiel wurde genannt, daß eine rechtsextreme deutsche Gruppe ein Treffen in Eupen abhielt, ohne daß die belgischen Polizeidienste im Vorfeld informiert wurden.

Die Polizeibeamten tauschen in der Regel inoffizielle Informationen über informelle Kanäle aus. Die Frage, die sich somit unmittelbar aufzwingt, ist die der Verwertbarkeit dieser sogenannten „soft informations“. Solange eine Sache noch als Information betrachtet wird, das heißt, lediglich auf polizeilicher Ebene verwertet wird, stellen sich keine Probleme. Auf die Frage, wie sie denn diese Auskünfte verwerten, blieben die Gesprächspartner sehr allgemein.

Auf die Frage, warum dieser informelle Informationsaustausch praktiziert würde, wurden mehrmals Antworten wie „dies erleichtert unsere Ermittlungen“ oder „so wissen wir, mit wem wir es zu tun haben“ gegeben.

Andere erklärten etwas präziser, daß es bei der polizeilichen Vernehmung eines Verdächtigen von Nutzen sein könne, wenn man diesen wissen ließe, daß man bestens darüber informiert sei, daß er in den Nachbarländern schon bei ähnlichen Taten in Erscheinung getreten sei.

Besondere Vorsicht wird jedoch an den Tag gelegt, wenn es darum geht, die Informationen in einem laufenden Strafverfahren zu verwerten. Hier wird meistens auf dem offiziellen Rechtshilfeweg eine Bestätigung der erhaltenen Informationen beantragt. Man möchte auf jeden Fall verhindern, daß Formfehler in einem Verfahren entstehen. Werden Informationen



trotzdem in einem Protokoll verwendet, wird die Herkunft der Angaben weitmöglichst verschleiert.

Bei diesem Informationsaustausch wird auch besonders die Rolle der Staatsanwaltschaft und des Stabs der Gendarmerie hervorgehoben.

## **b. Grenzüberschreitende Nacheile**

Sowohl bei der grenzüberschreitenden Nacheile als auch bei der grenzüberschreitenden Observation waren die Antworten je nach Sprachenzugehörigkeit der Gesprächspartner sehr unterschiedlich.

Die flämischen Beamten schienen im Gegensatz zu den deutsch- und französischsprachigen Beamten kaum von dieser Problematik berührt zu sein. Dies war erstaunlich, da ihnen allgemein bekannt war, daß der Beneluxvertrag eine entsprechende rechtliche Grundlage beinhaltet.

Ein weiterer relevanter Unterschied betraf die Antworten der Polizisten im Verhältnis zu den Nichtpolizisten. Letztere haben spontan die negative Reaktion der Bevölkerung angesprochen, welche die Anwesenheit ausländischer Beamten in der eigenen Gemeinde sehr kritisch betrachten würde. Eine entsprechende Vorbereitung der Bürger auf diese grenzüberschreitenden Polizeiaktionen sei erforderlich. Man müsse aus diesem Grunde im Vorfeld das Gefühl der Zusammengehörigkeit der Grenzbevölkerung zu einer regionalen Gemeinschaft fördern.

Die Polizeibeamten haben diese Problematik hingegen nicht spontan angesprochen. Auf die konkrete Frage hin wurde die Ansicht vertreten, daß keine negativen Reaktionen festgestellt wurden oder aber derartigen Reaktionen kaum Beachtung geschenkt würde.

Diese Unterschätzung der möglichen Reaktionen kann dahingehend gewertet werden, daß die Polizeigesprächspartner eine Ausweitung des Nacheilerechts wünschen, zumal sie erklärten, daß die im Beneluxvertrag und im Schengener Durchführungsabkommen vorgesehenen Bestimmungen in diesem Punkt unzureichend seien.

Insbesondere in folgenden Punkten wurden die bisherigen Verträge als unbefriedigend erachtet:

- Ein Nacheilerecht sollte auch außerhalb der „frischen Tat“ bestehen, was laut Schengener Durchführungsübereinkommen nicht zulässig ist.
- Die Einrichtung einer Leitstelle wird gewünscht, welche die Beamten während der gesamten Dauer der Nacheile betreut, das heißt diese

ständig über die Lage informiert und die zu ergreifenden Maßnahmen koordiniert.

- Die 10 Kilometer- oder 30 Minuten-Grenze für das Festhalterecht im Schengener Durchführungsübereinkommen wird als lächerlich betrachtet. Ein Nacheilrecht bis zur Ergreifung des Flüchtigen oder bis zur Übernahme durch die örtlichen Behörden wird dagegen als notwendig erachtet. In diesem Punkt konnte festgestellt werden, daß die Interpretation des Beneluxvertrages durch die Beamten sehr unterschiedlich war. Die einen vertraten die Ansicht, daß der Beneluxvertrag nur das Festhalterecht auf zehn Kilometer beschränke, andere hingegen bezogen diese räumliche Begrenzung auch auf die Nacheile selbst.

Dieses Streben nach Erleichterung und Ausdehnung des Nacheilrechts wird durch die komplexe Beschaffenheit der Grenzen begründet. In der Euregio Maas-Rhein, am sogenannten Dreiländereck, ermöglicht die Nähe der drei Landesgrenzen die unterschiedlichsten Formen der Nacheile, eine Situation, die durch die relativ geringe Entfernung zu Luxemburg und Frankreich noch verstärkt wird.

Offenbar sind Nacheilen vom belgischen Boden ausgehend eher die Ausnahme. Häufiger wurden Nacheilen von deutschem oder niederländischem Boden aus durchgeführt.

Probleme seien nur selten und dann auch nur bei Nacheilen in die Niederlande aufgetreten, deren Polizeibeamte als „weniger kooperativ“ als die deutsche Polizei eingeschätzt werden.

Diese unterschiedliche Wertung ist erstaunlich, steht sie doch in flagrantem Widerspruch zu der normativen Situation, die ein Nacheilrecht lediglich zwischen den Beneluxländern erlaubt (Beneluxvertrag), während dies zwischen Belgien und Deutschland vor dem Schengener Durchführungsübereinkommen nicht gestattet war.

Dies führt zu der ersten Feststellung, daß der gesetzliche Rahmen nicht unbedingt direkte Auswirkungen auf die polizeiliche Praxis hat.

### **c. Grenzüberschreitende Observation**

Unsere Gesprächspartner betrachteten die grenzüberschreitende Observation im Gegensatz zur Nacheile als weniger problematisch. Beanstandet wurde lediglich die Vorgehensweise mancher Bundes- oder Länderpoli-

zeigen, die anscheinend des öfteren unangemeldete Observationen auf belgischem Boden durchführen.

Das Nichtvorhandensein klarer Richtlinien für diesen Bereich wurde ebenfalls bemängelt. In Anbetracht ihres eher diskreten Charakters wird die Observation allgemein in größerem Rahmen bewilligt.

Die Beamten, die grenzüberschreitende Observationen durchführen, erklärten, die Grenze nur nach vorherigem Informieren der Nachbarbehörde zu übertreten. Ist dies nicht der Fall, endet die Observation an der Landesgrenze.

Des weiteren wurde erklärt, daß grenzüberschreitende Observationen nur nach vorheriger Genehmigung durch die zuständige Staatsanwaltschaft durchgeführt würden, die ihrerseits den Magistrat National bzw. die Generalstaatsanwaltschaft informiere. Für die Beamten der Gendarmerie sei es darüber hinaus erforderlich, „grünes Licht“ der vorgesetzten Gendarmeriebehörde einzuholen.

Beamte der Lütticher Gerichtspolizei führten hier zum Beispiel an, daß zwischen den Staatsanwaltschaften Lüttich und Maastricht ein ständiges Rechtshilfeersuchen bestünde, welches bei Bedarf aktiviert würde.

Hinsichtlich des deutsch-belgischen Grenzgebietes wurde auf die Praxis hingewiesen, daß bei Grenzübertritt gemeinsame Teams gebildet werden. Konkret bedeutet dies, daß bei Grenzübertritt ein deutscher Beamter in das belgische Fahrzeug zusteigt. Die Leitung liegt dann auch in den Händen des deutschen Beamten, der als einziger die örtliche Zuständigkeit besitzt. Das Fehlen gemeinsamer Funkverbindungen wird dadurch ausgeglichen, daß die Beifahrer der Observationsfahrzeuge Funkgeräte austauschen.

Lediglich kleinere Observationen werden durch die örtliche Fahndungsbrigade der Gendarmerie (BSR) oder durch die Gerichtspolizei (P.J.) durchgeführt.

Alle anderen Observationen werden von den Sondereinheiten der Gerichtspolizei und der Gendarmerie wahrgenommen.

Wenn auch die praktische Vorbereitung und Ausführung der Observation in beiden Grenzgebieten Unterschiede kennt, so wird die Kontinuität der Observation durch die eigenen Beamten als besonders wichtig gewertet. Ob nun ein belgischer Beamter bei Grenzübertritt in ein deutsches beziehungsweise niederländisches Fahrzeug einsteigt oder aber ein ausländischer Beamter im belgischen Observationsfahrzeug die Leitung übernimmt, in beiden Fällen sind die bearbeitenden Beamten weiterhin über den Verlauf der Observation informiert.

Diese nicht immer einfache Zusammenarbeit wird der vollständigen Übernahme der Observation durch ausländische Beamte vorgezogen, zumal diese logischerweise nicht unbedingt über die erforderliche Aktenkenntnis verfügen.

#### **d. Technische Probleme**

Als größtes Problem wurde der Mangel an gemeinsamen Funkverbindungen hervorgehoben. Lediglich die Sondereinheiten der Gendarmerie seien hiervon nicht betroffen, da die meisten Fahrzeuge mit Mobiltelefonen ausgerüstet seien und so unmittelbar mit den Kollegen aus dem Nachbarland in Verbindung getreten werden könne.

Mehrmals wurde auf die Arbeit der NEBEDEAG-Pol hingewiesen, die insbesondere die Schaffung einer direkten und ständigen Funkverbindung zwischen der Gendarmerie Eupen, dem Polizeipräsidium Aachen und der Polizei von Maastricht veranlaßt hat.

#### **e. Organisation**

Es wurde allgemein festgestellt, daß die internationale polizeiliche Zusammenarbeit auf regionaler Ebene kaum geeignete Strukturen kennt. Dies wurde insbesondere von den flämischsprachigen Gesprächspartnern hervorgehoben. Die Schaffung von Strukturen wurde nicht zuletzt von den Vertretern der Staatsanwaltschaften und den Polizeiverwaltungsbehörden gefordert, die in der aktuellen Situation der informellen Strukturen nicht in der Lage sind, eine Kontrollfunktion auszuüben.

Zwei Ausnahmen wurden regelmäßig genannt: der deutsch-belgische Verbindungsdienst und die NEBEDEAG-Pol.

Bei dem deutsch-belgischen Verbindungsdienst wurde vor allem dessen großzügiger Rahmen hervorgehoben, der einen regen Informationsfluß nach Ansicht der Gesprächspartner fast uneingeschränkt zuläßt. Negativ wurde hingegen bemerkt, daß der zweite wichtige Partner, die Niederlande, nicht durch das Abkommen betroffen sei. Insbesondere die Kriminalpolizeidienste wünschten, daß ein ständiger Verbindungsdienst eingerichtet wird, der die tagtäglichen Anfragen bearbeitet, um die Kriminalbeamten zu entlasten.

Bei der NEBEDEAG-Pol wurde insbesondere deren Nähe zur Polizeipraxis hervorgehoben. Es konnte jedoch festgestellt werden, daß die flämischen Polizeibeamten nur sporadisch bei den Jahrestagungen anwesend sind und die Struktur kaum nutzen. Kehrseite der Medaille sei jedoch, daß diese Arbeitsgemeinschaft auf „rechtlich wackligen Füßen stehe“, da es sich lediglich um einen eingetragenen Verein deutschen Rechts handelte.

## 2. *Andere wesentliche Merkmale*

### a. Positive und negative Aspekte

Die Gesprächspartner aus den Polizeidiensten betrachten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Notwendigkeit. Sie erlaubt ihnen, pragmatische Lösungen bei Ermittlungen zu finden, die mehrere Länder betreffen. Die informelle Zusammenarbeit mit vertrauenswürdigen Kollegen gestattet es ebenfalls, die zeitaufwendigen und oft unzuverlässigen offiziellen Kanäle zu umgehen. Größtes Problem bleibt jedoch die offizielle Verwertbarkeit der erhaltenen Informationen. Dies ist der wichtigste Grund dafür, daß die Zusammenarbeitsmöglichkeiten als unzureichend gewertet werden. Das Fehlen von klaren und doch flexiblen Richtlinien wurde besonders bedauert.

Ideallösung wäre für viele Gesprächspartner, wenn die derzeitigen Praktiken ohne Einschränkungen legalisiert würden. Hier wurde angeführt, daß die polizeilichen Zusammenarbeitsformen aus dem polizeilichen Alltag stammten und somit ihre Notwendigkeit schon bewiesen hätten.

Einschränkungen der Zusammenarbeitsmöglichkeiten wurden nicht als erforderlich angesehen. Man solle hier eine größere Entscheidungsfreiheit bei dem ausführenden Beamten lassen, der dazu eher in der Lage sei als Politiker am „grünen Tisch“. Hierzu wurde auch angemerkt, daß die polizeiliche Zusammenarbeit ihre Effizienz bewiesen habe und zeitgemäß sei, wobei gerichtliche und diplomatische Verfahrenswege als antiquiert bezeichnet wurden.

Negative Aspekte wurden lediglich von den Nichtpolizisten hervorgehoben, die auf die fehlende Koordinierung und Kanalisierung der Zusammenarbeit hinwiesen, was jegliche Form der Kontrolle unmöglich mache.

## b. Die Frage der Legalität oder Illegalität

Unsere Gesprächspartner gaben bereitwillig zu, daß sie die eine oder andere Regel umgehen oder aber die offiziellen Wege (Interpol) nicht einhalten würden. Gleichzeitig beteuerten aber alle, niemals ungesetzlich vorgegangen zu sein, auch wenn die Beispiele und Anekdoten, die angeführt wurden, eher einen gegensätzlichen Schluß zulassen.

Diese mögliche „Illegalität“ bezieht sich in erster Linie auf den informellen Informationsaustausch (außerhalb der Verfahrensakten). Besondere Vorsicht wird an den Tag gelegt, wenn es darum geht, diese Informationen strafrechtlich zu verwerten.

Eines der größten Probleme, welches sich den Beamten der Euregio stellt, ist die quasi vollkommene Abwesenheit von gesetzlichen Grundlagen, die die Möglichkeiten des Informationsaustauschs und der gerichtlichen Verwertbarkeit klar umschreiben.

Aus diesem Grund wünschten die Gesprächspartner, daß die bestehenden Polizeipraktiken in Gesetzestexten verankert werden. Mögliche Probleme eines Mißbrauchs der Informationen zum Nachteil der Verteidigungsrechte wurden lediglich von einem bevorzugten Zeugen erwähnt.

Die Frage der Legalität der Vorgehensweise ist bei allen Formen der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit allgegenwärtig und verursacht bei den Beamten ein mehr oder weniger ausgeprägtes Unwohlsein.

Man muß hier festhalten, daß für die Beamten die Grenze zwischen Legalität und Illegalität nicht immer klar erkennbar ist, was wiederum den Wunsch nach einer rechtlichen Grundlage zur Folge hat.

Manche Beamten gingen noch weiter und erklärten, daß manche Zusammenarbeitsformen durch kein Gesetz vorgesehen seien, jedoch zum Bereich des „praktischen Rechts“ gehörten, welches mehr und mehr die Tendenz habe, auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit zwischen Polizeidiensten und Staatsanwaltschaften Anwendung zu finden.

Vier Texte wurden von den Gesprächspartnern erwähnt: das Benelux-abkommen, das deutsch-belgische Regierungsabkommen von 1957, die Satzungen der NEBEDEAG-Pol und Artikel 222 des neuen Gemeindegesetzes. Letzteres erlaubt es den Beamten einer Gemeindepolizei, auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde tätig zu werden. Diese Zuständigkeits-erweiterung wird von den Polizeien der Städte Genk und Hasselt genutzt, um auch grenzüberschreitend tätig zu werden.

Das Schengener Abkommen wurde nicht spontan als mögliche rechtliche Grundlage der bestehenden Praktiken erwähnt. Erstaunlicherweise beschäftigte sich kaum einer unserer Gesprächspartner mit diesem Abkommen, welches zwar zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht in Kraft, jedoch schon seit zwei Jahren unterzeichnet war.

Lediglich einige Polizeigesprächspartner aus dem Ressort Antwerpen werteten das Abkommen als zufriedenstellend. Ihre Kollegen aus dem Ressort Lüttich hingegen sehen Schengen eher im Rahmen eines Europa ohne Grenzen, ohne große Auswirkungen auf die alltägliche Polizeipraxis. Sie fordern statt dessen weitergehende bilaterale Verträge oder effiziente Ausgleichsmaßnahmen.

Neben den verfahrenstechnischen, gesetzlichen oder technischen Hindernissen wird die euregionale Zusammenarbeit auch wesentlich durch das mögliche „Berufsrisiko“ gebremst. Als ungeschriebene Regel könnte formuliert werden: „Nicht fragen, was das Verfahren kompromittieren könnte“, oder: „Nur das fragen, was der Kollege auch problemlos beantworten kann.“ Man kann sich sicherlich die Frage stellen, ob der Berufskodex noch andere Regeln enthält, welche die Zusammenarbeit mitbestimmen, wobei sicherlich Unterschiede je nach Polizeidienst zu registrieren wären.

### c. Souveränität

Allgemein konnte diesbezüglich festgestellt werden, daß die Beamten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in keinsten Weise mit einer möglichen Verletzung der nationalen Souveränität in Verbindung bringen und sich somit bedeutend weniger kritisch äußern, als dies oftmals in der Rechtslehre der Fall ist.<sup>15</sup>

### d. Rechtshilfeersuchen

Die Gesprächspartner wurden ebenfalls zu ihren Erfahrungen im Bereich der gerichtlichen Rechtshilfeersuchen befragt. Unterschiede wurden hier je nach Staatsanwaltschaft deutlich.

---

15 De Visser Ch.: „Les problèmes de confins“, Paris 1967, S. 178–179.

Die Beamten der flämischen Gerichtsbezirke beschwerten sich über den äußerst schwerfälligen Rechtshilfeweg, der durch folgendes Beispiel illustriert wurde: Im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens wird die Vernehmung eines im Ausland wohnenden Zeugen als erforderlich erachtet. In Anbetracht ihrer besonderen Aktenkenntnis wird eine Anwesenheit der belgischen Beamten bei der Vernehmung gewünscht. Ein entsprechendes Rechtshilfeersuchen wird nun über die offiziellen Wege der betreffenden ausländischen Staatsanwaltschaft zugeleitet. Erst wenn die schriftliche Bestätigung der hinzugezogenen Behörde vorliegt, werden die praktischen Modalitäten auf Polizeiebene geregelt.

Die Staatsanwaltschaften von Lüttich und Eupen hingegen haben eine Arbeitsweise entwickelt, die allgemein als effizient bewertet wird. Die ermittelnde Staatsanwaltschaft stellt zwei Rechtshilfeersuchen aus. Das Original wird über den offiziellen Weg zugestellt, und eine Kopie wird den belgischen Beamten übergeben, die sich hiermit direkt an ihren deutschen oder niederländischen Kollegen wenden, der dieses dann durch seine eigene Staatsanwaltschaft für ausführbar erklären läßt. Den belgischen Beamten werden nach Ausführung des Rechtshilfeersuchens Kopien der Vernehmungen ausgehändigt. Die Originale werden auf dem Amtsweg zurückgeleitet.

## **e. Erscheinungsformen der Kriminalität**

Die am häufigsten erwähnten Straftaten sind Waffenschmuggel, Falschmünzerei, PKW-Diebstähle, Frauenhandel, Drogenkriminalität und die damit verbundene Beschaffungskriminalität, mittelschwere Kriminalität mit schwachen Organisationsstrukturen und Organisierte Kriminalität.

Allgemein wurde die Ansicht vertreten, daß aufgrund der Abschaffung der Grenzkontrollen mit einem weiteren Anstieg der Kriminalität zu rechnen sei.

Besonders sensibel wurde auf die Drogenproblematik reagiert, wobei allgemein erwartet wird, daß diese durch die Abschaffung der Grenzkontrollen noch zunehmen wird. Als besonders fragwürdig wurde die Politik der Niederlande, die als besonders liberal gilt, gewertet.

Die Beamten des belgisch-deutschen Grenzgebietes werten vor allem die ansteigende KFZ-Verschiebung in Richtung Osteuropa als besorgniserregend.



## f. Persönliche Kontakte – Sprachliche Unterschiede

Der persönliche Kontakt zu den Polizisten der Nachbarländer wurde von allen Befragten als unverzichtbar angesehen. Nach Aussage mehrerer Beamter würde selbst bei einer grenzüberschreitenden Vernetzung der Computersysteme der persönliche Kontakt weiterhin der wichtigste Faktor der Zusammenarbeit bleiben. Dies kann dahingehend interpretiert werden, daß der Großteil der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit über persönliche Kontakte stattfindet, die sich meist in einer rechtlichen Grauzone bewegen.

Die sprachlichen Unterschiede haben direkte Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Benachteiligt sind hier insbesondere die französischsprachigen Beamten, die sehr oft von Verständigungsschwierigkeiten sowohl mit den niederländischen als auch deutschen Behörden berichten.

## g. Zusammenarbeit zwischen belgischen Polizeidiensten

Unsere Gesprächspartner in der Voruntersuchung haben mehrmals erwähnt, daß die Zusammenarbeit mit anderen belgischen Polizeidiensten oftmals schlechter sei als mit der ausländischen Nachbarbehörde.

So wurde das Beispiel des Gerichtsbezirks von Hasselt angeführt, in dem der Drogenschmuggel durch zwei Beamte je Polizeidienst (Gendarmerie, Gerichtspolizei und Gemeindepolizei) bearbeitet wird, ohne daß dabei eine direkte Zusammenarbeit besteht.

Wir stellten uns die Frage, welche Auswirkungen die nationale Zusammenarbeit auf die internationale Zusammenarbeit hat. Oftmals entstand der Eindruck, als ob die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein zusätzlicher Faktor im steten Konkurrenzdenken der drei belgischen Polizeidienste ist.<sup>16</sup>

---

16 In der Vergangenheit war in Belgien oftmals die Rede von der „guerre des polices“, dem Krieg der Polizeidienste. Es wurde festgestellt, daß durch ein besonders ausgeprägtes Konkurrenzdenken der eine Dienst dem anderen Informationen vorenthielt und nicht selten die Kollegen bei ihren Ermittlungen behinderten. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird von allen Diensten als besonderer Prestigepunkt gewertet. Dies erklärt, warum vor allem die Gendarmerie und die Gerichtspolizei meist versucht haben, die wichtigere Rolle auf diesem Gebiet zu spielen.

## **h. Streben nach Harmonisierung**

Die bisherigen Bemühungen der verschiedenen nationalen Gesetzgebungen im Bereich der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit werden als unzureichend gewertet.

Unsere Gesprächspartner waren jedoch der Meinung, daß es kaum erfolversprechend sei, eine Globallösung zu suchen, und es besser und realistischer sei, in Teilbereichen (Drogen, Fahrzeugschieberei,...) Harmonisierungen anzustreben, wobei eine erste Etappe in der Festlegung einer gemeinsamen Verfolgungspolitik bestehen sollte.

Die Effizienz einer Gesetzesharmonisierung wurde ebenfalls in Frage gestellt. Diese Zweifel werden mit den belgischen und niederländischen Drogengesetzen begründet, die zwar im Inhalt nicht wesentlich verschieden seien, in der Praxis jedoch vollkommen unterschiedlich angewandt würden.

Insbesondere die flämischen Beamten wünschten eine Angleichung der Gesetzgebungen und Richtlinien im Bereich der besonderen technischen Ermittlungsmethoden wie Telefonüberwachung, Scheinkäufe und den Umgang mit Informanten.

Erwähnt wurden aber auch Unterschiede je nach Zugehörigkeit zur einen oder zur anderen Generalstaatsanwaltschaft. So waren insbesondere im Bereich der Rechtshilfe unterschiedliche Vorgehensweisen feststellbar, je nachdem, ob die ersuchende Staatsanwaltschaft von der Generalstaatsanwaltschaft Antwerpen oder von der Generalstaatsanwaltschaft Lüttich abhing.

## **3. *Schlußfolgerungen***

Aus den Ergebnissen dieser Vorgespräche wurden sechs Arbeitshypothesen aufgestellt, die Ausgangspunkt für die eigentliche Umfrage bei Polizeibeamten sein sollten:

1. Die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit findet tagtäglich statt und betrifft fast ausschließlich die kriminalpolizeiliche Ermittlungstätigkeit.
2. Der Präventivbereich wird kaum durch die Zusammenarbeit abgedeckt.
3. Die innerbelgische Zusammenarbeit zwischen den drei Polizeidiensten ist oftmals unbefriedigend. Eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Kontakte wird Auswirkungen auf diesen Ist-Zustand haben.

4. Dreh- und Angelpunkt der Zusammenarbeit ist der Informationsaustausch.
5. Grenzüberschreitende Observationen und Nachteile sind im Verhältnis zum Informationsaustausch von nebensächlicher Bedeutung.
6. Die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit verläuft nicht uneingeschränkt zufriedenstellend. Verschiedene Hindernisse (rechtliche, technische, usw.) behindern eine optimale Kooperation.

## Kapitel II – Umfrage

### A. Einleitung

#### 1. Zielsetzung

Die zweite, bedeutend umfangreichere Serie von Gesprächen zielte darauf ab, die zuvor aufgestellten Hypothesen der tatsächlichen polizeilichen Praxis gegenüberzustellen. Es wurde somit versucht, die folgenden drei wesentlichen Fragen zu beantworten:

- Aus welchen Polizeipraktiken besteht diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit?
- Auf welche Hindernisse stoßen diese Praktiken?
- Hat das Bestehen von mehreren verschiedenen Polizeidiensten einen Einfluß auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit?

Im Rahmen der Untersuchung wurden diese besonders komplexen Fragestellungen in zahlreiche Einzelfragen aufgeteilt.

#### 2. Methodik

Die in der Voruntersuchung aufgestellten Hypothesen wurden dazu genutzt, einen einheitlichen Fragenkatalog von 106 Fragen zu erstellen.

In der Regel wurde bei den zweistündigen Befragungen die vorgegebene Fragefolge eingehalten. Da jedoch eine gewisse Spontaneität bei den Antworten einem strikten Gesprächsablauf vorgezogen wurde, kam es vor, daß unsere Gesprächspartner eine vorherige Antwort noch ergänzten oder an anderer Stelle zwei Fragen gleichzeitig beantworteten. Es wurde jedoch darauf geachtet, daß schlußendlich zu jeder Frage Stellung bezogen wurde.

Die erhaltenen Informationen wurden quantitativ und qualitativ ausgewertet. In Anbetracht der relativ geringen Stichprobe bleiben die quantitativen Ergebnisse auf absolute Zahlen und Prozente beschränkt, die in mehreren Tabellen dargestellt werden.

### 3. Die befragten Personen

Wir hatten uns für eine repräsentative Auswahl von ungefähr 60 Personen entschieden. Den sprachlichen Gegebenheiten im belgischen Teil der Euregio Maas-Rhein Rechnung tragend, sollte diese Gruppe aus 20 aus dem flämischen Gebiet und aus 40 aus den wallonischen und deutschsprachigen Gebieten stammenden Personen bestehen.

In Betracht gezogen wurden nur Beamte der Dienststellen, deren Zuständigkeitsgebiet eine direkte Grenze zu den Niederlanden oder zu Deutschland hat. Voraussetzung war darüber hinaus, daß die Befragten seit mindestens einem Jahr in regelmäßigem Kontakt zu den Polizeibeamten des beziehungsweise der Nachbarländer standen. Die vorgesetzten Polizeibehörden wurden gebeten, die Beamten zu bezeichnen, auf die das vorgenannte Profil zutraf. Insgesamt wurden 57 Namen mitgeteilt.<sup>17</sup>

Schlußendlich wurden die Beamten in acht Kategorien unterteilt, je nach Zugehörigkeit zu einem der drei Polizeidienste und je nach „Rang“ innerhalb der eigenen Polizeistruktur.

Tafel 1: Dienstzugehörigkeit und Verantwortungsniveau

	unteres	mittleres	oberes	Insgesamt
Gemeindepolizei	3	7	6	16
Gerichtspolizei	2	2	2	6
Gendarmerie	11	21	3	35
Insgesamt	16	30	11	57

Zum „oberen“ Niveau gehören die Offiziere der drei Dienste (Kommissar der Gerichtspolizei beziehungsweise Gemeindepolizei oder Gendarmerieoffizier).

17 Da diese Anzahl in etwa dem gesteckten Ziel entsprach, wurde entschieden, die Stichprobe auf diese Gruppe zu beschränken.

Was das „mittlere“ und das „untere“ Niveau betrifft, so wurde als Kriterium die persönliche Verantwortung innerhalb des jeweiligen Dienstes gewertet. Beamte mit leitenden Funktionen oder einer besonderen Verantwortung wurden dem „mittleren“ und die verbleibenden dem „unteren“ Niveau zugeordnet.

#### **4. *Ergebnisdarstellung***

Die Resultate werden in fünf Teilen dargestellt und durch Schlußfolgerungen abgeschlossen:

- Ein einleitender Teil bezüglich der geographischen Situation der Polizeidienste, der bevorzugten Zusammenarbeitspartner und der Häufigkeit der Kooperation.
- Die gerichtspolizeilichen Bereiche als Schwerpunkte der Zusammenarbeit machen Gegenstand des folgenden Teils aus.
- Der dritte Teil umschreibt den Informationsaustausch als wichtigste Form der Zusammenarbeit.
- Anschließend wird die Wechselbeziehung zwischen nationaler und internationaler Zusammenarbeit dargelegt.
- Schließlich befaßt sich der fünfte Teil mit den Sachverhalten, die als Hindernisse der euregionalen Zusammenarbeit angesehen werden.

### **B. Allgemeine Angaben**

#### **1. *Grenzsituation***

Von allen belgischen Polizeidienststellen haben lediglich die des Gerichtsbezirks Eupen eine gemeinsame Grenze mit der Bundesrepublik. Einige dieser Dienste haben auch eine Grenze zu den Niederlanden.

Die Dienste mit Grenzen zu beiden Ländern sind die Gerichtspolizei Eupen, der Gendarmeriedistrikt Eupen, die Gendarmeriebrigade Kelmis und die Gemeindepolizei von Kelmis. Dies trifft für 18 Beamte (31% der Probe) zu.

Die Dienste, die lediglich eine Grenze zu Deutschland haben, sind die Gendarmeriebrigaden von Büllingen, Eupen, Raeren und Sankt Vith sowie die Gemeindepolizeien von Eupen und Raeren. 17 Beamte aus diesen Einheiten wurden befragt (30% der Probe).

In ausschließlicher Grenzsituation zu den Niederlanden befinden sich alle befragten Beamten aus dem Ressort Antwerpen sowie die der Gemeindepolizei von Visé. In diesen Diensten waren 22 Beamte der Gruppe von Befragten tätig (39%).

Allen wurde die Frage gestellt, mit welchem Land sie am häufigsten zusammenarbeiten.

*Tafel 2: Häufigster Partner der Zusammenarbeit:*

Geographische Lage des Polizeidienstes	D - NL	D	NL	Insgesamt
Grenze zu Deutschland und zu den Niederlanden	1	16	1	18
Grenze nur zu Deutschland	3	14	0	17
Grenze nur zu den Niederlanden	0	0	22	22
Insgesamt	4	30	23	57

Die Gesamtheit der 22 Befragten, die eine gemeinsame Grenze zu den Niederlanden haben, erklärte, hauptsächlich mit den niederländischen Diensten zusammenzuarbeiten. 30 der 34 anderen Befragten aus dem Gerichtsbezirk Eupen gaben an, häufiger mit den deutschen Kollegen grenzüberschreitende Kontakte zu unterhalten. Lediglich vier Beamte sagten, in gleichem Maße Kontakte zu niederländischen und deutschen Kollegen zu pflegen.

## *2. Bevorzugte Polizeidienste*

Die nächste Frage war die nach dem ausländischen Dienst, mit dem diese Zusammenarbeit stattfindet.

Die Beamten aus dem Ressort Antwerpen erklärten, meist mit der niederländischen Gemeindepolizei zusammenzuarbeiten, aber auch Kontakte zur staatlichen Polizei zu unterhalten.

Die Beamten des Ressorts Lüttich zitierten vor allem das Polizeipräsidium Aachen (22 Beamte des Ressorts, d.h. 59%), den Bundesgrenzschutz (8 Beamte, d.h. 22%) und die Polizei Maastricht (6 Beamte des Ressorts, d.h. 16%). Des weiteren wurden durch die Gendarmeriebrigaden Sankt Vith und Büllingen die Grenzpolizeistellen von Prüm und Schleiden (Rheinland-Pfalz) angegeben. Beamte der Gemeindepolizei von Eupen und Raeren erklärten, auch häufig mit dem deutschen Zoll zusammenzuarbeiten.

Wenn man hier sicherlich von einer engeren Vernetzung der Zusammenarbeit in direkter Grenznähe reden kann, so beschränkt sich die Zusammenarbeit nicht ausschließlich auf diesen euregionalen Bereich. 22 Beamte aus dem belgisch-deutschen Grenzgebiet (d.h. 59% dieser Gruppe) erklärten während der Befragung, direkt mit Kollegen auch außerhalb der Grenzregion zu kooperieren oder eine Brückenfunktion zum Inland für diese ausländischen Kollegen wahrzunehmen.

Um einen solchen „Dienst“ wahrnehmen zu können, muß man über einen bestimmten Bekanntheitsgrad im Ausland verfügen. Aus den Befragungen war allgemein ersichtlich, daß insbesondere für die Anfragen aus Deutschland (oder Österreich) der Gendarmeriedistrikt Eupen (vor allem die Fahndungsbrigade BSR) einen besonders guten Ruf genießt.

### 3. Häufigkeit der Zusammenarbeit

Die Beamten wurden ebenfalls zur Häufigkeit der grenzüberschreitenden Kontakte befragt, sei es nun im Rahmen des Informationsaustauschs, der kleineren „inoffiziellen“ gemeinsamen Ermittlungen, der Ausführung von Rechtshilfeersuchen usw. Die Hälfte der Befragten hat mehrmals täglich Kontakt zu den Nachbarbehörden. Mehr als 75% haben zumindest ein Mal pro Woche Anlaß zur Zusammenarbeit.

Tafel 3: Häufigkeit der Zusammenarbeit:

	Ressort Lüttich	Ressort Antwerpen	Insgesamt
Mehrmals täglich	19	10	29
Mehrmals wöchentlich	11	4	15
Mehrmals monatlich	6	4	10
Weniger als monatlich	1	2	3
Insgesamt	37	20	57

Lediglich ein Beamter des Ressorts Lüttich hat weniger als einmal monatlich Kontakte zu ausländischen Kollegen. Dies scheint zum größten Teil sprachliche Gründe zu haben, da er als Französischsprachiger sowohl in Richtung Niederlande als auch in Richtung Deutschland auf die Mitarbeit anderer belgischer Dienste zurückgreifen muß.

## C. Zusammenarbeit vorwiegend im Ermittlungsbereich

Die Vorgespräche führten zu den Hypothesen 1 und 2, daß vor allem bei den strafrechtlichen Ermittlungstätigkeiten in der Grenzgend die Zusammenarbeit intensiv ist. Neben dem Ermittlungsbereich wurden Fragen zur „Organisation“ und zur „Struktur“ der polizeilichen Zusammenarbeit gestellt.

Punktuelle Formen der Zusammenarbeit im Bereich der „öffentlichen Sicherheit“, insbesondere bei internationalen Fußballbegegnungen, wurden ebenfalls erwähnt. Hingegen wurde keine Zusammenarbeit im Bereich der Prävention genannt.

Um die Richtigkeit dieser ersten Erkenntnisse zu prüfen, haben wir unsere Fragen auf zwei Bereiche konzentriert, nämlich die Praktiken der Zusammenarbeit sowie die Organisation und Infrastruktur der Zusammenarbeit.

### 1. *Praktiken der Zusammenarbeit*

#### a. Im Bereich der Ermittlungen

In Anbetracht der Komplexität und Vielseitigkeit der erhaltenen Informationen war es schwierig, eine einheitliche Klassifizierung vorzunehmen.

Mancher Gesprächspartner erklärte sehr detailliert die verschiedensten Erscheinungsformen der Kriminalität, andere beschränkten sich eher auf Allgemeinheiten, zum Beispiel Vermögensdelikte, ohne daß hier eine nähere Gliederung möglich war.

Anderere hingegen sprachen vielmehr von Personen, die Gegenstand der Ermittlungen waren, ohne die Art der Straftaten zu präzisieren.

Schließlich konnte folgende Klassifizierung vorgenommen werden:

*Tafel 4: Ermittlungsbereiche, die Gegenstand der Zusammenarbeit sind.<sup>18</sup>*

	deutsch-/französischsprachig	niederländischsprachig	Insgesamt
Fahrzeuge	28	4	32
Drogen	12	19	31
Andere Erscheinungsformen der Kriminalität	21	18	39
Personen	13	1	14
Grenzüberstellung	4	0	4
Verschiedenes	3	1	4
Insgesamt	81	43	124



Hier konnten grundlegende Unterschiede zwischen den beiden Ressorts festgestellt werden. Im Ressort Antwerpen ist die Drogenproblematik Spitzenreiter der Zusammenarbeit. Im Ressort Lüttich hingegen konzentriert die Kooperation sich in erster Linie auf Diebstähle von und aus Fahrzeugen.

Als Grund für die Dominanz der Drogenproblematik, insbesondere an der belgisch-niederländischen Grenze, wird von den Beamten die sehr unterschiedliche Drogenpolitik der Niederlande angegeben. Die Leichtigkeit der Drogenbeschaffung in den niederländischen Städten hat einen florierenden Drogentourismus zur Folge, der wiederum zu zahlreichen Aufgriffen führt, die einen regen Informationsaustausch über die Grenze hinweg zur Folge haben.

Wenn auch an der belgisch-deutschen Grenze die Zusammenarbeit im Bereich der Drogendelinquenz sehr intensiv ist, so stellt der PKW-Diebstahl hier die häufigste Erscheinungsform der Kriminalität dar. Diese Entwicklung hat nach der Öffnung der Grenzen zu den ehemaligen Ostblockstaaten weiter zugenommen.

Unter dem Begriff „andere Formen der Kriminalität“ muß man insbesondere Diebstähle mit oder ohne Gewaltanwendung, die mit der Drogenproblematik verbundene Beschaffungskriminalität, Waffenschmuggel und Falschmünzerei verstehen.

Die Kategorie „Personen“ überschneidet sich teilweise mit den Bezeichnungen „Fahrzeuge“, „Drogen“ und „Grenzüberstellungen“. Sie hat aber auch eine eigene Daseinsberechtigung, insofern sie eine Form der Polizeipraxis betrifft, die darin besteht, grenzüberschreitende Informationen über Personen einzuholen, um deren Überprüfung bzw. Vernehmung zu erleichtern. Dies wird bei der Befragung eines Verdächtigen als Trumpf gewertet, da man diesen wissen lassen kann, daß man über ähnliche „Machenschaften“ im Ausland bestens informiert ist.

Es kann hier festgestellt werden, daß meist einfache Verdachtsmomente als ausreichend gewertet werden, um den diesbezüglichen Austausch von Informationen zu rechtfertigen.

Zum anderen werden diese Informationen zu verdächtigen Personen auch in der Ermittlungsakte diskret, ohne deren direkte Herkunft zu erwähnen, verwertet.

---

18 Die befragten Beamten hatten die Möglichkeit, mehrere Bereiche der Zusammenarbeit zu benennen.

So sind die Beamten in der Regel der Meinung, daß der schriftliche Hinweis in der Akte, daß eine Person für ähnliche Taten im Ausland strafrechtlich in Erscheinung getreten ist, den weiteren Werdegang der Akte auf Ebene der Staatsanwaltschaft begünstigen kann.

Diese „Rangliste der Kooperation“ läßt unschwer erkennen, daß die grenzüberschreitende Ermittlungstätigkeit die Zusammenarbeit von Polizeidiensten beiderseits der Grenze bestimmt.

Erwähnt seien jedoch auch drei andere Bereiche der Zusammenarbeit, die vor allem an der deutsch-belgischen Grenze – wenn auch nur selten – angesprochen wurden: der Erhalt der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Ausländergesetzgebung und die Prävention.

## **b. Erhalt der öffentlichen Sicherheit und Ordnung**

Insbesondere wurden Großveranstaltungen angesprochen, zum Beispiel im sportlichen Bereich (internationale Fußballbegegnungen) oder Straßenverkehr (schwere Unfälle in Grenznähe, die Verkehrsumleitungen erforderlich machen). Vor allem die Koordinierung geschieht grenzüberschreitend, eventuell mit einem gemeinsamen Sitz am Grenzübergang, wenn es darum geht, Fanclubs zu kontrollieren und Personen auf Waffen zu überprüfen.

So werden auch schon im Vorfeld der Veranstaltungen Informationen und Listen mit möglichen Hooligans ausgetauscht.

## **c. Ausländergesetzgebung**

Keiner der Beamten aus dem Ressort Antwerpen hat diesbezüglich aus eigener Initiative eine Form der Zusammenarbeit erwähnt.

An der deutsch-belgischen Grenze wurde jedoch eine intensive Zusammenarbeit angesprochen, zumal am Grenzposten von Raeren-Lichtenbusch alle Ausweisungen und Auslieferungen zwischen Belgien und Deutschland stattfinden.

Manche Beamten erklärten auch, daß es vorgekommen sei, daß man auf rein polizeilicher Ebene ausländische Personen, die zum Beispiel in Deutschland zur Fahndung ausgeschrieben waren, „manu militari“ zur Grenze gebracht habe, um diese abzuschieben. Dies geschah jedoch nicht ohne vorher die deutschen Kollegen hierüber zu informieren, die somit ein kleines „Empfangskomitee“ vorbereiten konnten.

Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch ist ebenfalls relativ intensiv bei der Überprüfung von bestimmten politischen Flüchtlingen. Es konnte in der Vergangenheit in der Tat regelmäßig festgestellt werden, daß ein und dieselbe Person sich unter drei verschiedenen Identitäten in drei Grenzstädten einschreiben ließ, um so mehrmals Sozialhilfe zu empfangen.

Hier lag die Zusammenarbeit vor allem im Austausch von Fingerabdrücken, um Überprüfungen zu ermöglichen.

#### **d. Prävention**

Das Stiefkind der euregionalen Zusammenarbeit ist zweifelsohne der Präventivbereich. Zu den Gründen hierfür wurde nicht zuletzt angeführt, daß diese auf den verschiedenen Polizeiebenen vernachlässigt würde, da sie „statistisch“ nicht erfaßbar sei und somit bei der Zuerkennung von Jahreszuschüssen keine Berücksichtigung fände.

Lediglich zwei Gesprächspartner konnten gemeinsame Vorbeugekampagnen ansprechen, zum einen im Bereich der Überprüfung von Kleinkrafträdern und zum anderen im Drogenbereich.

## **2. Organisation und Infrastruktur**

Eine erste Analyse dieser allgemeinen Informationen zeigt, daß die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in erster Linie einen regionalen Charakter hat und fast täglich stattfindet.

Der Großteil der Befragten (90%) bezeichnete die bestehende Zusammenarbeit als eine den Bedürfnissen angepaßte und fallbezogene Form der Kooperation.

Das Einsetzen von Verbindungsbüros in Aachen, Maastricht und Eupen oder die Schaffung der NEBEDEAG-Pol können hier sicherlich als Versuch gewertet werden, die Zusammenarbeit zu fördern und diese nach zum Teil eigenen Regeln zu kanalisieren.

Um Möglichkeiten der strukturellen Zusammenarbeit zu erörtern, wurden unsere Gesprächspartner zu zwei Formen der internationalen Zusammenarbeit befragt: die Schaffung eines Verbandes von Verbindungs-offizieren und die Arbeit in gemeinsamen Ermittlungsteams.

### a. Ein Netz von Verbindungsbeamten

Zahlreiche europäische Länder haben Verbindungsbeamte in andere Staaten entsandt, um die internationale Zusammenarbeit zu fördern. Die Zusammenarbeit findet in der Regel über die nationalen Polizeizentralen statt.

Auf Ebene der Euregio besteht kein Netz von Verbindungsbeamten. Die Befragten, denen das System der Verbindungsbeamten bekannt ist, siedeln diese auf einer Ebene oberhalb der Euregio an.

Lediglich ein Gendarmeriebeamter aus dem Ressort Antwerpen erwähnte ansatzweise ein Projekt, welches darin bestehen würde, auf Ebene der Euregio Maas-Rhein ein Netz von Verbindungsoffizieren einzusetzen.

Es wurde auch gefragt, ob diese Form der Zusammenarbeit für die Euregio als wünschenswert zu erachten wäre:

*Tafel 5: Ansichten zum Einsatz von Verbindungsbeamten:*

	deutsch-/französischsprachig	niederländischsprachig	Insgesamt
Negative Meinung	17	3	20
Geteilte Meinung	6	1	7
Positive Meinung	9	16	25
Keine Meinung	5	0	5
Insgesamt	37	20	57

Man kann hier tiefgreifende Unterschiede zwischen dem niederländischsprachigen Teil (Ressort Antwerpen) und dem deutschsprachigen und französischsprachigen Teil (Ressort Lüttich) feststellen.

Im Bereich Lüttich werden Verbindungsbeamte offensichtlich nicht sonderlich gewünscht (9 positive Meinungen von 37, d.h. 24%), während im flämischen Bezirk Antwerpen die Situation wesentlich verschieden ist (16 günstige Antworten auf 20, d.h. 80%).<sup>19</sup>

Diese 16 Beamten sehen in der Schaffung eines euregionalen Netzes von Verbindungsbeamten die Möglichkeit, die persönlichen Kontakte zu verbessern und den grenzüberschreitenden Informationsaustausch zu erleichtern.

<sup>19</sup> Eine örtliche Tendenz hatten wir bei den Vorgesprächen auch bezüglich des Austauschs von Verbindungsbeamten feststellen können.

Interessanterweise wird bei den Gegnern der Verbindungsbeamten als Argument meist angeführt, daß die persönlichen Kontakte und der Informationsaustausch negativ beeinflußt, also beeinträchtigt würden, da die Verbindungsbeamte offizielle und somit keine flexiblen Verbindungsstellen seien und als „höhere“ Beamte wohl kaum etwas vom polizeilichen Alltag verstehen würden.

Bei einer näheren Betrachtung dieser unterschiedlichen Aussagen kann man feststellen, daß alle Beamte, die sich positiv ausgesprochen haben (sowohl im niederländischsprachigen als auch im deutschsprachigen und französischsprachigen Teil) selbst kaum über persönliche Kontakte verfügen, sei es nun, daß dies auf sprachliche Schwierigkeiten zurückzuführen ist (eher im französischsprachigen Teil) oder sie noch nicht lange genug in der Grenzgegend tätig sind. Dies erlaubt die Feststellung, daß der Wunsch, eine amtliche Form der Zusammenarbeit zu schaffen, um so größer ist, je weniger die grenzüberschreitende Zusammenarbeit praktiziert wird. Auf der anderen Seite wird dort, wo aktive, informelle Strukturen bestehen, jede Maßnahme von offizieller Seite mit Skepsis betrachtet.

Diese unterschiedliche Beurteilung kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß alle niederländischsprachigen Polizeibeamten der Euregio es bedauern, daß in verschiedenen Bereichen keinerlei Zusammenarbeit bestehe, während insbesondere die deutschsprachigen Beamten erklären, daß die Zusammenarbeit in allen Bereichen lückenlos funktioniere.

## **b. Zusammenarbeit in gemeinsamen Teams**

Die Zusammenarbeit an der deutsch-belgischen Grenze wird auch dadurch gekennzeichnet, daß häufiger in gemeinsamen Teams gearbeitet wird. Lediglich ein niederländischsprachiger Gendarmeriebeamter konnte ein Beispiel einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe nennen.

Aus der Gesamtheit der erhaltenen Schilderungen können zwei Arten von „Teams“ unterschieden werden.

Die einen sind eher kriminalpolizeilicher Art, das heißt, daß Beamte der beiden Grenzbehörden in einem laufenden Ermittlungsverfahren zusammenarbeiten. Die anderen sind eher präventiver Art und werden mit dem Ziel eingesetzt, das Öffentlichkeitsbild der euregionalen Zusammenarbeit zu fördern.

### *Ad-hoc-Ermittlungsteams*

Die häufigsten Gelegenheiten, bei denen Ad-hoc-Teams eingesetzt werden, sind zum einen operationeller Art (grenzüberschreitende Observation) oder kriminalpolizeilicher Art, wenn es darum geht, ein internationales Rechtshilfeersuchens auszuführen.

Neben diesen eher amtlichen Formen der Zusammenarbeit gibt es ebenfalls rein polizeiliche Initiativen, die spontan aus einer konkreten Sachlage heraus entstehen können. So begeben sich Beamte oftmals schon im Vorfeld eines offiziellen Rechtshilfeersuchens ins benachbarte Ausland, um erste Informationen einzuholen, von denen das Verfassen eines Rechtshilfeersuchens häufig abhängig gemacht wird.

Wird ein offizielles Rechtshilfeersuchen gestellt, sind die Beamten des ersuchenden Landes bei der Ausführung oftmals anwesend. In der Regel sind die ausländischen Beamten, die der Vernehmung oder der Hausdurchsuchung beiwohnen, lediglich als Beobachter zugelassen. Verschiedene Beamte aus dem belgisch-deutschen Grenzgebiet erklärten, daß in der Zusammenarbeit mit deutschen Beamten diese Regel nicht strikt eingehalten werde und deutsche Beamte regelmäßig an der Befragung beteiligt würden. Dieselben Beamten gaben an, daß sich diese Form der Zusammenarbeit mit den niederländischen Beamten schwieriger gestalte. Dort sei es schon vorgekommen, daß die Anwesenheit der belgischen Beamten bei der Ausführung eines Rechtshilfeersuchens verweigert wurde.

### *Ad-hoc-Teams im Präventivbereich*

Es handelt sich um eine Initiative der NEBEDEAG-Pol, auf deren Anregung hin in Aachen ein Euregio-Polizeibüro eröffnet worden ist, in dem bei großem Besucherandrang in Aachen Polizeibeamte der drei Länder gemeinsam ihren Dienst verrichten.

### **c. Meinungen**

36 Befragte (63%) sahen Vorteile in der Zusammenarbeit in gemeinsamen Teams. Als ersten Vorteil erwartet man sich hiervon eine Qualitätsverbesserung der Arbeit. Als zweite positive Begleiterscheinung wurde ebenfalls

angeführt (insbesondere von flämischer Seite), daß die gemeinsamen Teams es erlauben, die niederländischen und deutschen Kollegen besser kennenzulernen, sei es nun auf Ebene der praktizierten Ermittlungsmethoden oder der unterschiedlichen Mentalität.

Insbesondere bei den flämischen Beamten wird die Landesgrenze als willkürlich betrachtet. Die Beamten fühlen sich oft mehr den Beamten der niederländischen Grenzgegend verbunden als denen aus Brüssel oder aus Antwerpen.

Bei den deutschsprachigen Beamten wird hier bedeutend nuancierter geantwortet und auf die Unterschiede zwischen deutschsprachigen Belgiern und Deutschen hingewiesen.

Schließlich sei erwähnt, daß die deutschsprachigen Polizeibeamten als Vorteil gemischter Teams ebenfalls sprachliche Erleichterungen sahen, von denen insbesondere deutsche Beamte profitierten, die nur selten der französischen oder niederländischen Sprache mächtig seien.

Auf die Frage, ob die Teams permanent oder nur fallbezogen eingesetzt werden sollten, sprach sich eine Mehrheit (67%) deutlich für sporadische Teams aus. Manche waren der Ansicht, daß ständige Teams auf Probleme organisatorischer Art (fehlendes Personal, größere Spezialisierung der deutschen Beamten) und individueller Art (nicht jeder Beamte sei bereit, ständig mit einem ausländischen Kollegen zusammenzuarbeiten) stoßen würden. Andere heben die besondere Flexibilität der sporadischen Teams hervor, andere wiederum waren der Ansicht, daß diese Teams nur im Falle von schwerer und organisierter Kriminalität eingesetzt werden sollten.

Wenn die Arbeit in gemeinsamen Rekercheteams angesprochen wird, stellt sich folglich auch die Frage, welche Kompetenz dem Polizeibeamten des Nachbarlandes, der in diesem Rahmen in Belgien tätig wird, zugesprochen werden kann bzw. werden soll.

Zusammenfassend können diesbezüglich vier wesentliche Tendenzen voneinander unterschieden werden:

- 30 Befragte (53%) fanden, daß den ausländischen Polizeibeamten keinerlei Kompetenz zugesprochen werden sollte;
- 10 Befragte (18%) waren für die Zuerkennung beschränkter Kompetenzen;
- 3 Befragte (5%) sprachen sich für eine Gleichstellung aus;
- 4 Befragte (7%) wünschten eine Harmonisierung der polizeilichen Befugnisse auf europäischer Ebene.

Wenn auch die Arbeit in gemeinsamen Teams allgemein positiv bewertet wird (67%), so ist lediglich ein Drittel der Befragten bereit, den ausländischen Polizeibeamten bestimmte Befugnisse zuzuerkennen. Diese eher zurückhaltende Meinung wird vor allem von den flämischen Polizeibeamten vertreten. Rund 80% der Befragten waren der Ansicht, daß den benachbarten Polizeibeamten keine Zuständigkeit zuzuerkennen sei, im Gegensatz zu den Befragten des Ressorts Lüttich, wo lediglich 38% eine entsprechende Meinung vertraten.

Bei den angesprochenen eingeschränkten Befugnissen wurde in abnehmender Reihenfolge das Tragen und der Gebrauch der Dienstwaffe, die Notwehrrechte, das Nacheilrecht und das Festhalterrecht angesprochen.

Schlußfolgernd kann zu dieser Thematik hervorgehoben werden, daß der größte Teil der Polizeibeamten keine vollständige Öffnung der Landesgrenzen für die ausländischen Kollegen wünscht, wobei die Antworten von „jeder soll bei sich bleiben“ bis hin zu „der örtlich zuständige Beamte muß die Leitung beibehalten“ variierten. Andere wiederum vertraten die Ansicht, daß die informelle Zusammenarbeit, wie sie jetzt bestehe, absolut ausreichend sei.

### 3. *Ergebnisse*

- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betrifft fast ausschließlich die Ermittlungstätigkeit auf lokaler Ebene, was die Ausgangshypothese bestätigt. Die Zusammenarbeit im Rahmen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Ausländerproblematik spielt nur eine untergeordnete Rolle. Ein Bereich, der von der Zusammenarbeit gänzlich ausgeschlossen zu sein scheint, ist die Vorbeugung von Straftaten.<sup>20</sup>
- Die euregionale Zusammenarbeit ist nur teilweise organisiert und strukturiert und findet in der Regel nur fallbezogen statt.<sup>21</sup>

---

20 Diese Tendenz wurde durch eine niederländische Studie über die Polizeidienste der Provinz de Gueldre bestätigt, vgl. GROOT KORKELINK, M. und BOUWMEISTER, H.: „De weg naar de geleideligheid“, in Tijdschrift voor de Politie, Nr. 1, 1982, S. 20.

21 Diese Situation ist nicht in allen Euregios festzustellen, denn H. BALTHAZAR, Gouverneur von Ostflandern, weist in einer Veröffentlichung auf die Zusammenarbeit im präventiven Bereich zwischen Ost- und Westflandern einerseits und der nieder-



- Die Auswirkungen der Abschaffung der Grenzkontrollen auf die Kriminalitätsentwicklung wurden allgemein sehr widersprüchlich beantwortet. Die einen sind der Ansicht, daß dies eine Erhöhung der Kriminalität und der illegalen Einwanderung zur Folge haben wird, andere hingegen messen dem Wegfall der Kontrollen keine große Bedeutung zu, da die Grenzen de facto schon seit Jahren kaum noch kontrolliert würden.
- In manchen Bereichen sind die Antworten recht unterschiedlich je nach Lokalisierung der befragten Polizeibeamten. Ein Großteil der flämischen Beamten aus dem Ressort Antwerpen befürwortet den Einsatz eines Verbundes von Verbindungsbeamten in der Euregio. Die Kollegen aus dem Ressort Lüttich, insbesondere im deutschsprachigen Teil, sind dem gegenüber negativ eingestellt. Diese wesentlich unterschiedliche Beurteilung ist auch bei den gemeinsamen Ad-hoc-Teams zu finden, die man eher sporadisch mit stark eingeschränkten Kompetenzen für die ausländischen Kollegen einsetzen möchte.

## D. Informationsaustausch

Die Voruntersuchung hat gezeigt, daß der Informationsaustausch einen bedeutend höheren Stellenwert für die Zusammenarbeit hat, als dies zum Beispiel für die grenzüberschreitenden Nacheile und Observation der Fall ist (dies führte zur Formulierung der Hypothesen 4 und 5).

Letztere sind eher selten. Telefonische Kontakte zwischen Beamten benachbarter Grenzregionen finden hingegen mehrmals täglich statt. Auch ist ein regelmäßiger Schriftwechsel im Rahmen der formellen und informellen Besprechungen üblich. Von besonderem Interesse ist der deutsch-belgische Verbindungsdienst und die NEBEDEAG-Pol.

### 1. Grenzüberschreitende Übermittlung von Informationen

Der Informationsaustausch ist gekennzeichnet durch mehrere Phasen:

- die Informationsanfrage,
- die Informationsantwort,

---

ländischen Provinz Zeeland andererseits hin (H. BALTHAZAR, „Inleiding“, in D’HAENENS, J. und DE RUYEUR, B.: „Schengen en de praktijk“, Gent 1992, S.IX-X).

- die Speicherung der Informationen und
- deren Weiterleitung bzw. Verwendung (hauptsächlich für Belange der Staatsanwaltschaften).

Im Rahmen der Untersuchung betrafen die gestellten Fragen folgende Aspekte: vorherige Genehmigungen, Auswirkung der ausländischen Gesetzgebung, Richtlinien, Privatleben, Speicherung von Informationen.

### a. Vorherige Genehmigungen

Bei den Vorgesprächen wurden insbesondere zwei Instanzen genannt, die im Vorfeld der Kontaktaufnahme zu den Nachbarbehörden ihr Einverständnis geben müssen: die Staatsanwaltschaft (gegebenenfalls der Untersuchungsrichter) oder die übergeordneten Instanzen der Gendarmerie.

Der Aussagewert der erhaltenen Informationen war hier eher niedrig, da die Gesprächspartner eher formalistisch antworteten und die Einhaltung des Dienstweges versicherten, wobei diese Antworten teilweise im krassen Gegensatz zu dem standen, was bezüglich der informellen Zusammenarbeit erwähnt wurde.

Es entstand der Eindruck, daß der Informationsfluß hauptsächlich auf lokaler Ebene stattfindet, und dies außerhalb der Kontrollmöglichkeiten der vorgesetzten Polizei- oder Justizbehörden.

Bei der eigentlichen Umfrage wurde dieser erste Eindruck bestätigt. Die meisten Beamten erklärten, für die verschiedenen Phasen des Informationsaustauschs keinerlei Genehmigungen zu benötigen.

Lediglich in Ausnahmefällen wird eine Genehmigung eingeholt, und zwar:

- wenn es sich um eine besonders delikate Angelegenheit handelt,
- wenn ein offizieller Austausch von Unterlagen oder der Einsatz von Zwangsmitteln erforderlich ist,
- wenn eine Fahrt zur Nachbarbehörde erforderlich ist und
- wenn die Angelegenheit den Rahmen der Grenzregion überschreitet.

Die dritte Situation wurde lediglich von einem Polizeibeamten der Gerichtspolizei angesprochen. Für die anderen Polizeibeamten schien es unproblematisch zu sein, sich in die Niederlande oder nach Deutschland zu begeben, um dort vor Ort Informationen zu erfragen.

Der Grund hierfür liegt darin, daß die Gerichtspolizei als Ermittlungsbehörde der Staatsanwaltschaft am ehesten dazu neigt, die vorgesetzte Behörde über ihre Absichten zu informieren.

Was die vierte Situation betrifft, so wurde auch diese nur von zwei Beamten genannt. Vielmehr ist es so, daß der Großteil der Beamten auch dann Informationen formlos austauscht, wenn diese sich nicht auf das Grenzgebiet beziehen (z.B. mit Frankreich oder Österreich). Es sei darauf hingewiesen, daß der Informationsaustausch auch über das Grenzgebiet hinaus von den Dienststellenleitern toleriert wird.

Um diese Problematik zu umgehen, wird meist folgende Arbeitsweise genutzt:

Ein Polizeibeamter aus Berlin, der beispielsweise Informationen aus Belgien benötigt, richtet sich an den Verbindungsdienst des Polizeipräsidiums Aachen, der die Informationsanfrage übernimmt. Anfragende Behörde wird somit die Aachener Polizei, der im Rahmen der grenznachbarlichen Zusammenarbeit bereitwillig Auskunft erteilt wird. Der belgische Beamte rechtfertigte seine Vorgehensweise mit dem Hinweis, daß er ja nicht wissen müsse, woher die eigentliche Anfrage kommt.

In den beiden erstgenannten Situationen (delikate Angelegenheit und Zwangsmittel) ist eine vorherige Anfrage die Regel.

Es ist jedoch offensichtlich, daß bis auf wenige Ausnahmesituationen der Informationsaustausch autonom und auf der ausführenden Ebene stattfindet. Die Anfrage wird von dem Sachbearbeiter direkt gestellt und nicht durch dessen vorgesetzte Behörde oder andere Instanzen, die in der Regel nicht einmal Kenntnis bezüglich der Informationsanfrage haben.

Der Großteil der befragten Polizeibeamten erklärte, vorbehaltlos alle Informationsanfragen aus dem Ausland zu beantworten und keinen spezifischen Einschränkungen unterworfen zu sein. Diese Antwort muß jedoch relativiert werden, da die Erfahrungen in den grenzüberschreitenden Informationsanfragen zeigen, daß im Prinzip nur Anfragen gestellt werden, von denen man weiß, daß sie problemlos beantwortet werden können.

Andere hingegen erklärten, Informationen über das Privatleben einer verdächtigen Person nicht mitzuteilen und sich auf gerichtlich relevante Angaben zu beschränken.

Schließlich wurde auch mehrfach die Ansicht vertreten, daß ein Schutz dieser persönlichen Angaben schon alleine dadurch gewährleistet sei, daß diese Informationen nur zwischen Polizeibeamten ausgetauscht würden, die ihrerseits an das Berufsgeheimnis gebunden seien.

Unsere Befragungen in diesem Punkt haben ergeben, daß sich der Schutz der Privatsphäre delikater gestaltet und die Polizeibeamten eine ständige Gratwanderung vornehmen zwischen der Effizienz der Ermittlungen

und dem Schutz der Privatpersonen. Die oft unsichere Haltung der Beamten wird noch dadurch verstärkt, daß die Informationsübermittlung zwischen Grenzbehörden nicht ausdrücklich geregelt ist.

## **b. Richtlinien**

Es wurde ersichtlich, daß sich die Beamten bei der täglichen Arbeit kaum von bestehenden Richtlinien beeinflussen lassen, obwohl sicherlich bei der Informationsübermittlung von einer bestimmten Berufsethik ausgegangen werden kann, die in einem gewissen Ausmaß den Datenaustausch auf ein überschaubares Maß beschränkt.

Auf die Frage, ob die Anfrage, die Übermittlung und die Speicherung von Informationen gesetzlich geregelt seien, wurde auf den Interpolkanal, internationale Abkommen (Beneluxvertrag), auf polizeiinterne (insbesondere für die Gendarmerie) und auf nationale Richtlinien verwiesen. Interessant ist es hier jedoch festzustellen, daß dem Großteil der befragten Beamten der Inhalt dieser Richtlinien entweder gar nicht oder nur sehr oberflächlich bekannt war.

Ein weiterer deutlicher Unterschied zwischen den Beamten an der niederländischen Grenze und den Beamten an der deutschen Grenze lag darin, daß die Beamten des Ressorts Antwerpen mehrheitlich zusätzliche Richtlinien wünschten, die Beamten des Ressorts Lüttich hingegen die aktuelle Situation als ausreichend betrachteten.

Einigkeit zwischen allen Beamten besteht jedoch darin, daß keine detaillierten Reglementierungen gewünscht werden, sondern lediglich allgemein formulierte Vorgaben, die den Beamten einen größtmöglichen Freiraum garantieren sollten.

## **c. Einfluß der ausländischen Datenschutzgesetzgebungen**

Die Vorgespräche hatten hier sehr unterschiedliche Resultate geliefert. Ein Teil der Befragten vertrat die Ansicht, das niederländische und deutsche Datenschutzgesetz würde sich negativ auf die Zusammenarbeit auswirken. Andere wiederum erklärten, daß nach einer ersten „Panik“ die Übermittlung von Informationen genau wie vorher funktioniert habe.

Bei der eigentlichen Umfrage konnten wir feststellen, daß den meisten Polizeibeamten (75%) zumindest die Existenz dieser einschränkenden Datenschutzgesetzgebung bekannt war.

Lediglich fünf Befragte gingen davon aus, daß die Gesetzestexte keinerlei Einfluß auf den Informationsaustausch hätten.

Die Befragung der anderen Polizeibeamten erlaubt folgende Feststellungen als Folge dieser Datenschutzgesetzgebungen:

- Eine Störung des Datenflusses (Verzug, unvollständige Informationen, Informationsverweigerung): 65% der Befragten sahen den Grund hierfür in den deutschen und niederländischen Datenschutzgesetzgebungen.
- Individuelle Zurückhaltung: Die Beamten halten hier fest, daß persönliche Kontakte wesentlich seien, da ein ausländischer Kollege nur bereit sei, die Gesetzgebung weit auszulegen und sich somit eventuellen Sanktionen auszusetzen, wenn er vollstes Vertrauen zu seinem Gegenüber hat und auf dessen Diskretion zählen kann.
- Ein amtlicher Gebrauch der Informationen wird unmöglich: Da die Information nicht „offiziell“ erhalten wurde, kann sie nur unter „Verschleierung“ der Herkunft in Feststellungsprotokollen verwertet werden.

Folglich kann sicherlich die Hypothese vertreten werden, daß die Datenschutzgesetzgebung den Informationsfluß beeinflußt, daß jedoch die einzelnen Beamten Wege und Möglichkeiten gesucht haben, die Gesetzgebung zu umgehen, um doch in den Besitz der gewünschten Angaben zu gelangen.

Auf den Schutz der Privatsphäre angesprochen, waren die Antworten ebenfalls nuanciert.

Einige wenige erklärten, immer nach dem gleichen Schema vorzugehen, ungeachtet der Frage, ob in der Informationsübermittlung persönliche Angaben enthalten sind oder nicht. Als Begründung wurde darauf verwiesen, daß keine Gesetzgebung sie zu einer Einschränkung verpflichtete. Andere hingegen führten an, lediglich die strafrechtlich relevanten Fakten zu übernehmen.

Schließlich wurde von einer dritten Gruppe vorgetragen, daß die Informationen ausschließlich zwischen Beamten ausgetauscht würden, die an eine Schweigepflicht gebunden seien, was einen ausreichenden Schutz der Privatsphäre darstellen würde.

#### **d. Umgang mit den erhaltenen Informationen**

Die im Rahmen der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit erhaltenen Informationen werden auf unterschiedliche Art und Weise gespeichert:

- Übernahme in die polizeilichen Feststellungsprotokolle,
- persönliche Notizen oder
- systematische Klassifizierung.

Letztere Vorgehensweise wird je nach Polizeidienst unterschiedlich gehandhabt: Zentralisierung bei der Gerichtspolizei (Datenbank des Generalkommissariats), Zentralisierung und Dezentralisierung bei der Gendarmerie (Datenbank des „zentralen Fahndungsbüros“ (BCR)<sup>22</sup>, Datenbank des Gendarmeriedistrikts, Archive der örtlichen Fahndungsbrigade (BSR) oder der anderen Brigaden) und Archivierung auf Gemeindeebene durch die Stadtpolizei.

Die persönlichen Notizen werden nicht gespeichert und haben keine „offizielle“ Existenz. Der einzelne Beamte bewahrt sie jedoch in der Regel zwecks späterer Verwendung oder Weiterleitung an einen anderen Dienst auf. Dies trifft vor allem für die kleineren Stadtpolizeien zu, die allgemeinere Informationen über verdächtige Personen aufbewahren und zu gegebener Zeit den Ermittlungsdiensten der BSR und der Gerichtspolizei übermitteln.

Die Übernahme der erhaltenen Informationen in ein Feststellungsprotokoll ist eher die Ausnahme. Die Herkunft der Informationen wird meist verschleiert, indem das Protokoll mit den Worten beginnt: „Aus gut informierten Quellen konnte in Erfahrung gebracht werden ...“ oder: „Im Rahmen der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit konnten folgende Erkenntnisse gewonnen werden ...“

Meist werden jedoch die informell erhaltenen Informationen so lange zurückgehalten, bis ein amtliches Rechtshilfeersuchen über Interpol oder die Justizbehörden eingegangen ist.

Auf die Frage, welchen anderen Institutionen diese „weichen“ Informationen noch übermittelt wurden, wurde erklärt, daß meist andere Polizeidienste im In- und Ausland Nutznießer dieser Informationen würden. Besonders hervorgehoben wurden hier bestimmte Ermittlungsdienste (BSR Eupen) und einzelne Polizeibeamte mit besonders intensiven Kontakten zu den Nachbarbehörden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß der Informationsaustausch in erster Linie „innerpolizeilich“ stattfindet, was durch die einschränkenden Datenschutzbestimmungen der Nachbarländer noch verstärkt wird.

---

22 BCR: „Bureau Central des Recherches“.

## e. Das Verbindungsbüro

Am 6. Juli 1992 wurde beim Gendarmeriedistrikt in Eupen ein Verbindungsdienst mit dem Ziel eingesetzt, den Informationsaustausch mit den deutschen und niederländischen Polizeidiensten zu kanalisieren. Es wurde ausdrücklich festgelegt, daß das Büro nur auf regionaler Ebene tätig werden darf, das heißt, in den Zuständigkeitsbereichen der Gendarmeriebrigaden der Provinz Lüttich, des Polizeipräsidenten Aachen und der Provinz Zuid-Limburg (Maastricht).

Mit anderen Worten: Damit eine Informationsanfrage zulässig ist, muß sie aus der Grenzgend stammen, ansonsten muß verpflichtend über den Interpolweg verfahren werden.

Die einzige Ausnahme stellen besonders dringende Anfragen dar, die dann jedoch immer über die Verbindungsbüros der benachbarten Polizeistelle laufen und den nationalen Polizeizentralen zur Kenntnis gebracht werden müssen.

Unsere Gesprächspartner erklärten, daß die Gendarmerie Eupen de facto schon seit sieben Jahren als Bindeglied und Vermittler zwischen belgischen und insbesondere deutschen Polizeidiensten vermittele. Im Jahre 1989 wurde die Gendarmerie Eupen durch die NEBEDEAG-Pol als Verbindungsstelle bezeichnet. Der Grund hierfür lag nicht zuletzt darin, daß die Gendarmerie Eupen zu diesem Zeitpunkt als einziger belgischer Polizeidienst in Grenznähe über einen vierundzwanzigstündigen Dienst verfügte.

Zur Funktionsweise wurde erklärt, daß in der Testphase drei Arten von Anfragen unterschieden würden:

- einfache Anfragen,
- Anfragen, die eine Überprüfung erforderlich machen,
- Anfragen, die Ermittlungen erforderlich machen.

Einfache Anfragen sind die, auf die der befragte belgische Beamte sofort reagieren kann: zum Beispiel eine Überprüfung durch Befragung des Computers, ob ein bestimmtes Fahrzeug als gestohlen gemeldet ist oder nicht.

Die zweite Kategorie von Abfragen macht individuelle Überprüfungen erforderlich, die jedoch telefonisch durchgeführt werden können. Beispiel: ein verlassener PKW wird in Deutschland aufgefunden und eine direkte Kontaktaufnahme zu den belgischen Eigentümern wird gewünscht; oder: Nachforschung, ob ein politischer Flüchtling, der in Deutschland als Sozialhilfeempfänger gemeldet ist, nicht auch einen zweiten Antrag bei einer belgischen Gemeinde gestellt hat usw.

Die Anfragen, die Ermittlungen erfordern, werden in der Regel der Fahndungsbrigade BSR übermittelt. Erwähnt sei auch, daß das Verbindungsbüro für jeden Anruf eine informatisierte Karteikarte erstellt, die auf Ebene des Distrikts gespeichert wird.

Die Befragung der Polizeibeamten ergab, daß der strenge Zuständigkeitsrahmen für die Verbindungsstelle häufig überschritten wird, indem innerstaatliche deutsche oder niederländische Polizeidienste ihre Anfragen durch den jeweiligen deutschen oder niederländischen Verbindungsdienst stellen lassen, um den langen Weg über Interpol zu umgehen.

Es wurde auch angemerkt, daß der Dringlichkeitscharakter bei Anfragen außerhalb des Grenzbereiches durch die Beamten nie näher erläutert werde, so daß man davon ausgehen könne, daß dieser in der Praxis nur eine untergeordnete Rolle spiele.

Es konnte auch festgestellt werden, daß manchen Polizeibeamten der Weg über den Verbindungsdienst nicht diskret genug ist, so daß diese lieber auf ihre persönlichen Kontakte zurückgreifen.

Für verschiedene Beamte stellt sich auch die Frage der „Exklusivität“ der erhaltenen Informationen. Das Einschalten des Verbindungsdienstes könnte bedeuten, daß vielleicht ein anderer Dienst über die Sache informiert wird und versucht, die Angelegenheit in eigener Verantwortung weiterzuführen. Dies könnte zum Beispiel der Fall sein zwischen der BSR und einer Gendarmeriebrigade, die meist über einen eigenen Ermittlungsdienst verfügt.

Schon in der Anfangsphase war festzustellen, daß der Verbindungsdienst die BSR Eupen, die diesen Dienst zuvor informell erledigte, wesentlich entlastete. Dennoch ist festzuhalten, daß die Beamten der BSR weiterhin ihre persönlichen Kontakte aufrechterhalten, nicht nur, weil sie zur Erfüllung bestimmter Anfragen Bestandteil des Verbindungsdienstes sind, sondern auch, weil sie aus rein „historischer“ Sicht schon immer einen Dreh- und Angelpunkt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darstellten.

## *2. Observation und Nachteile*

Im Rahmen der Umfrage wurden diese Einsatzmittel unter fünf verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet: Polizeipraxis, Hindernisse, Zwischenfälle, Kenntnis der Gesetzgebung und Genehmigungen.



## a. Polizeipraxis

Sowohl für die grenzüberschreitende Nacheile als auch für die grenzüberschreitende Observation ist eine größere Betroffenheit im Ressort Antwerpen, d.h. an der belgisch-niederländischen Grenze, festzustellen.

Besonders deutlich ist der Unterschied zum belgisch-deutschen Grenzgebiet im Bereich der Nacheile. Die Hälfte der flämischen Beamten erklärte, zwei bis zehn Mal jährlich an Nacheilen ins Nachbarland teilzunehmen. In den anderen Bezirken wurden lediglich die Gendarmeriebrigaden von Kelmis und Sankt Vith sowie die Gemeindepolizei von Visé mit dieser Problematik konfrontiert.

Es kann somit festgestellt werden, daß das im Beneluxabkommen vorgesehene Nacheilerecht in der Praxis Anwendung gefunden hat.

Aus der Befragung ging jedoch auch hervor, daß die einzelnen Grenzpolizeibehörden den Gesetzestext unterschiedlich auslegten bzw. das Nacheilerecht drastisch einschränkten.

Als Beispiel sei die Gemeindepolizei von Visé genannt, deren Dienstleiter Anfang der neunziger Jahre seinen Mitarbeitern jegliche Nacheile in die Niederlande untersagt hat. Als Begründung wurden sowohl Zwischenfälle in der Vergangenheit angesprochen als auch auf die restriktiven Bestimmungen des Beneluxvertrages hingewiesen, die von den nacheilenden Beamten verlangen, daß sie unmittelbar feststellen, ob es sich um eine auslieferungsfähige Straftat handelt oder nicht.

Erwähnt sei, daß zwischen Belgien und Deutschland zum Zeitpunkt der Umfrage kein Nacheilerecht bestand.

Für den Bereich der Observation kann man feststellen, daß insbesondere die zivilen Polizeikräfte BSR und Gerichtspolizei hierdurch betroffen sind.

Drei Arten von Observationen wurden von unseren Gesprächspartnern erwähnt:

- Observationen im Rahmen der Ausführung eines ausländischen Rechtshilfeersuchens. Diese Observationen wurden in der Regel gemeinsam mit den niederländischen oder deutschen Beamten durchgeführt.
- Gemeinsame Observationen fanden ebenfalls auf rein polizeilicher Ebene statt, ohne Wissen und Genehmigung der vorgesetzten Behörde.
- Beamte der Grenzregion wurden ebenfalls als Übersetzer hinzugezogen, wenn im Rahmen der Organisierten Kriminalität Observationen durch belgische und ausländische Sondereinheiten durchgeführt wurden.

## b. Hindernisse

Die Hälfte der Beamten aus dem Ressort Antwerpen erklärte, daß kaum Hindernisse bei der Durchführung von grenzüberschreitenden Nacheilen bestünden. Diese Meinung wurde lediglich von 2% der Beamten des Ressorts Lüttich geteilt. Bezüglich der grenzüberschreitenden Observation ist diese unterschiedliche Beurteilung nicht zu erkennen.

Was die Gesetzgebung betrifft, so sei daran erinnert, daß ein Nacheilrecht nur aufgrund des Beneluxvertrages besteht und somit auf gesetzlicher Ebene zwischen Belgien und Deutschland zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht reglementiert war.

Bei der Befragung der flämischen Beamten wurde deutlich, daß der Beneluxvertrag eher als Einschränkung der Polizeiarbeit gewertet wird. In der Tat wurde insbesondere Artikel 27 des Beneluxvertrages angesprochen, der eine Nacheile nur unter Berücksichtigung bestimmter Bedingungen erlaubt. Insbesondere muß der Nacheile eine auslieferungsfähige Straftat zugrunde liegen, was für den Polizeibeamten, der mit einer Straftat, die Anlaß zur Nacheile gibt, konfrontiert wird, nicht einfach zu beurteilen ist.

Grenzüberschreitende Observationen kannten vor dem Schengener Abkommen keinerlei spezifische Rechtsgrundlage. Nichtsdestotrotz waren diese polizeilichen Methoden häufig Polizeialtag.

Wie schon in den Vorgesprächen wurde mehrmals wiederholt, daß insbesondere bei der Nacheile die Zusammenarbeit dadurch erschwert würde, daß keine gemeinsamen Funkverbindungen bestünden. Bei vorgeplanten Observationen konnte dieses Problem dadurch umgangen werden, daß die verschiedenen Polizeidienste Handfunkgeräte austauschten.

## c. Zwischenfälle

Kein Gesprächspartner aus dem Ressort Antwerpen hat problematische Zwischenfälle bei durchgeführten Observationen und Nacheilen angegeben.

Im Ressort Lüttich wurden hingegen mehrere Problemfälle erwähnt, sowohl bei Nacheilen in Richtung Niederlande, bei denen Verkehrsunfälle verursacht wurden, als auch bei Nacheilen in die Bundesrepublik, die unzulässig waren.

Observationen haben mehrmals zu Problemen geführt, insbesondere dann, wenn die örtlichen Polizeidienste nicht informiert wurden.

#### d. Kenntnis der Gesetzgebung

Mehr als die Hälfte der Befragten konnte uns ganz oder teilweise die Richtlinien für den Bereich der Nacheile nennen (Beneluxvertrag).

Hingegen waren die Richtlinien für den Bereich der Observation weniger bekannt.

#### e. Genehmigungen

Bezüglich des Informationsaustauschs konnte festgestellt werden, daß nur in seltenen Fällen Genehmigungen der vorgesetzten Behörden vorlagen.

Alle Gesprächspartner aus dem niederländischsprachigen Teil erklärten, daß sie eine Nacheile nur mit ausdrücklicher und vorheriger Genehmigung der Staatsanwaltschaft durchführen würden. Die beiden anderen Sprachengruppen erwähnten hier eher die vorgesetzten Polizeibehörden und sprachen die Problematik der Kommunikationsmittel an, die oft eine Verständigung vor dem Grenzübertritt unmöglich mache.

Hingegen erklärten alle Beamten aus dem Ressort Lüttich, an grenzüberschreitenden Observationen nur dann teilzunehmen, wenn eine Genehmigung der Staatsanwaltschaft, des „Magistrat National“ oder des Polizeivorgesetzten vorläge.

Zu diesem Punkt gaben die Beamten des Ressorts Antwerpen an, Observationen nicht immer vorher anzukündigen, zum Beispiel, wenn es darum gehe, belgische „Touristen“, die sich in niederländischen Coffie-shops aufhalten, zu observieren.

### 3. *Ergebnisse*

Der Informationsaustausch findet täglich statt, grenzüberschreitende Observationen und Nacheilen hingegen nur mehrere Male im Jahr.

Es kann somit ohne Zweifel festgehalten werden, daß der Informationsaustausch den Kern der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausmacht.

Die Informationen werden auf der ausführenden Ebene ausgetauscht. Genehmigungen werden nur selten beantragt, eine Kontrolle ist daher fast inexistent.

Die Datenschutzgesetzgebungen der Nachbarländer haben in einer ersten Phase den Datenfluß eingeschränkt. Die Folge war jedoch, daß die Beamten noch mehr auf persönliche Kontakte zurückgriffen und immer neue Wege suchten, die Herkunft der Informationen zu verschleiern.

Der Großteil der Befragten wünscht klare gesetzliche Richtlinien, die jedoch den einzelnen Beamten größtmöglichen Spielraum lassen.

Der Umgang mit personenbezogenen Daten und die Speicherung der erhaltenen Informationen ist sehr unterschiedlich. Insbesondere die persönlichen Notizen bleiben in den Händen der Polizeibeamten und werden nur dann verwendet, wenn es den Beamten opportun erscheint.

Nacheile und Observation sind eher die Ausnahme. Ein Nacheilerecht besteht lediglich im Beneluxvertrag. Trotzdem haben Nacheilen auch zwischen Belgien und Deutschland stattgefunden. Die grenzüberschreitende Observation findet meist im Rahmen von internationalen Rechtshilfeersuchen statt. Auch werden Observationen auf rein polizeilicher Ebene geplant und durchgeführt.

Als hinderlich wird meist das Kommunikationsproblem zwischen den verschiedenen Dienstfahrzeugen angesprochen.

Der Beneluxvertrag wird als zu schwerfällig angesehen und ist für die ausführenden Beamten kaum praktikabel.

Zwischenfälle hat es relativ wenige gegeben.

Der Beneluxvertrag ist den meisten Beamten ein Begriff, im Gegensatz zu den Richtlinien im Bereich des Informationsaustauschs, die einem Großteil der Beamten unbekannt sind.

Im Vorfeld der Nacheile wird zumeist eine Genehmigung der vorgesetzten Behörde eingeholt. Bei Observationen ist dies weniger häufig der Fall, insbesondere an der belgisch-niederländischen Grenze.

## **E. Verhältnis zwischen der nationalen und der internationalen Zusammenarbeit**

Schon bei den Vorgesprächen kam die starke Motivation der Beamten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zum Ausdruck. Dieser Enthusiasmus war so ausgeprägt, daß er zur Formulierung der folgenden Hypothese führte: „Die Zusammenarbeit zwischen den drei belgischen Polizeidiensten ist nicht unproblematisch. Die internationale Zusammenarbeit kann diese Konfliktsituation noch verstärken.“

Wenn hinsichtlich der Vorgespräche auch nicht von einer Rivalität zwischen den belgischen Polizeidiensten ausgegangen werden konnte, so wurden doch verschiedene Fragen aufgeworfen. Es wurde die Frage gestellt, wem bei einer möglichen Aufgabenverteilung zwischen den Polizeidiensten die grenzüberschreitenden Kontakte zugesprochen werden sollen. Auch wurde die Möglichkeit einer Fusion der drei belgischen Polizeidienste in Betracht gezogen.

### *1. Nationale und internationale Zusammenarbeit*

Die Koexistenz mehrerer Polizeidienste in Belgien wird mehrheitlich als hinderlich für die internationale Zusammenarbeit erachtet (67%).

Diese Situation wird als Quelle von Verwirrungen (Verdopplung der Arbeit, Rivalität, Informationsverlust) betrachtet, dies sowohl innerhalb der belgischen Polizeistruktur als auch aus der Sicht der benachbarten Polizeibehörden, für die oft unklar ist, an welchen belgischen Dienst sie sich für ein bestimmtes Problem wenden müssen.

Diese Problematik wird stärker von den Beamten an der deutsch-belgischen Grenze hervorgehoben, die häufiger mit dieser Situation konfrontiert sind.

In derselben Grenzgegend wurde von 35% der Beamten – meist Gendarmeriebeamte – erklärt, dieses Problem dadurch gelöst zu haben, daß ausländische Kollegen sich ausschließlich mit ihnen in Verbindung setzen würden.

Im Gegensatz dazu werden das niederländische und das deutsche Polizeisystem als übersichtlicher gewertet. In Deutschland ist dies auf die einheitliche Polizeistruktur zurückzuführen. In den Niederlanden war die Situation sowohl vor als nach der Schaffung der Einheitspolizei unproblematisch, da die geographischen Zuständigkeitsgebiete der Dienste klar abgesteckt und voneinander abgegrenzt waren.

Auf die Frage, wie die innerbelgische Zusammenarbeit auf Ebene der Euregio zwischen den belgischen Polizeidiensten funktioniere, waren die Antworten je nach Grenzgegend wiederum unterschiedlich und teils von der lokalen Situation oder von persönlichen Kontakten geprägt.

Insgesamt wurde das Bild einer nur selten zusammenarbeitenden Polizeilandschaft gezeichnet, welche aber auch keine ausgeprägten Rivalitäten kenne.

Im Ressort Antwerpen wurde häufig darauf verwiesen, daß die Zusammenarbeit auf der ausführenden Ebene unproblematisch sei, sich jedoch auf höherer Polizeiebene komplexer gestalte. Im Ressort Lüttich hingegen wurden eher personenbezogene und zwischenmenschliche Probleme angesprochen.

*Tafel 6: Zusammenarbeit mit den anderen beiden belgischen Polizeidiensten*

	D - F	NL	Insgesamt
Allgemein negativ	6	2	8
Allgemein positiv	9	3	12
Hängt vom Dienst ab	18	6	24
Hängt von der Person ab	7	2	9
Besser auf Ausführungsebene	4	7	11
Insgesamt	44	20	64 <sup>23</sup>

Im Ressort Antwerpen arbeiten Gendarmerie und Gerichtspolizei häufiger zusammen, allerdings haben Gendarmerie und Gerichtspolizei eher die Tendenz, sich über den anderen Dienst zu beschweren.

Verschiedene Gemeindepolizisten beschwerten sich darüber, daß die Gendarmerie ihre bedeutenden Mittel dazu nutzen würde, interessante Akten an sich zu ziehen. Gendarmeriebeamte werfen den Stadtpolizeien hingegen vor, mehr als in der Vergangenheit Ermittlungstätigkeiten zu führen, was manchmal auch zu territorialen Konflikten führe.

Im Grenzgebiet zu Deutschland ist hingegen eine engere Zusammenarbeit zwischen der BSR und den Gemeindepolizeien und eine größere Rivalität zwischen der BSR und der Gerichtspolizei festzustellen.

Die bessere Zusammenarbeit zwischen der Fahndungsbrigade der Gendarmerie und der Gemeindepolizei erklärt sich dadurch, daß beide zum einen komplementär sind und zum anderen größtenteils unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen.

Gemeindepolizisten, vor allem in ländlichen Gebieten, sind in erster Linie Revierbeamte, die „ihre“ Bevölkerung bestens kennen und die aufgrund ihrer Nähe zum Bürger zahlreiche Informationen über deren Lebenswandel, deren Umgang oder verdächtigen Verhaltens sammeln kön-

23 Mehrere Beamte haben kombinierte Antworten gegeben, was bei einer Stichprobe von 57 Personen zu 64 Angaben geführt hat.

nen. Sie sind somit ideale Informationsgeber für die BSR-Beamten, die keine lokalen Strukturen kennen. Diese Zusammenarbeit ist aber auch für die Gemeindepolizei von Interesse, wenn sie zum Beispiel Informationen über Neuankömmlinge in der Gemeinde wünscht, die im Ausland eingeholt werden müssen.

Diese Ergänzung in der Zusammenarbeit ist zwischen BSR und Gerichtspolizei nicht gegeben, da beide Dienste über örtliche Datenbanken verfügen und vergleichbare Kontaktnetze aufgebaut haben.

## **2. *Aufgabenverteilung im Bereich der internationalen Zusammenarbeit***

### **a. Ressort Antwerpen / Ressort Lüttich**

Auf die Frage, ob für den Bereich der internationalen Zusammenarbeit eine Aufgabenverteilung zwischen den drei Polizeidiensten bestünde, konnten 40 Befragte (70%) kein einziges Beispiel nennen. Dies war insbesondere der Fall für alle befragten Beamten aus Antwerpen. Hingegen konnten 46% der Beamten aus den anderen Bezirken die eine oder andere Aufgabenverteilung darlegen.

Hierzu muß erklärend ausgeführt werden, daß 16% dieser Beamten Aufgabenverteilungen nennen konnten. Die meisten (27%) führten jedoch diese Verteilung eher auf strukturelle Veränderungen zurück, so zum Beispiel auf eine Unterbesetzung der Gemeindepolizei und bestimmter Gerichtspolizeidienste. In den Fällen, in denen umfangreiche Ermittlungen zu führen waren, verfügte lediglich die Gendarmerie über den erforderlichen Personalkader.

Schließlich wurde denjenigen, die vorher erklärt hatten, kein Beispiel von Arbeitsverteilung zu kennen, die Frage gestellt, ob eine Verteilung der Zuständigkeiten im internationalen Bereich wünschenswert sei. Alle flämischen Beamten bejahten diese Frage, wohingegen die anderen bedeutend unterschiedlich reagierten.

Die erneute Bipolarisierung in den Antworten, je nach Herkunft der Beamten, erscheint als ein weiterer Faktor – und sicherlich eine Folge – der weniger intensiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im flämischen Teil der Euregio. Die Bipolarisierung ist um so deutlicher, da die Zugehörigkeit zu dem einen oder anderen Polizeidienst für die Frage nach einer gewünschten Aufgabenverteilung nicht von Bedeutung ist.

## **b. Wird eine Aufgabenverteilung gewünscht?**

Aus den Befragungen wird ersichtlich, daß für den Bereich der internationalen Zusammenarbeit keine strukturelle Aufgabenverteilung besteht. Die vor allem im Bezirk Lüttich erwähnten Beispiele sind in der Regel darauf zurückzuführen, daß manche Dienste aufgrund ihrer geringen Personalstärke nicht in der Lage sind, grenzüberschreitend besonders aktiv zu sein und somit den anderen Diensten – insbesondere der Gendarmerie – das Feld „kampflos“ überlassen.

Ist eine Ermittlungsakte jedoch der Staatsanwaltschaft übersandt worden, entscheidet diese, welcher Dienst weiter ermitteln soll und welcher Dienst gegebenenfalls zur Ausführung eines Rechtshilfeersuchens ins Ausland entsandt wird. Eine ungeschriebene Regel besagt jedoch, daß der Dienst (Gendarmerie oder Gerichtspolizei), der als erster der Staatsanwaltschaft einen Tatbestand zur Kenntnis bringt, mit den weiteren Ermittlungen betraut wird. Diese Prioritätenregel kann natürlich dazu führen, daß ein Wettstreit zwischen verschiedenen Diensten, die im Vorfeld der Einbeziehung der Staatsanwaltschaft am selben Fall arbeiten, entsteht.

Es wurden auch Beispiele von grenzüberschreitenden Problemen genannt, so z.B. als zwei belgische Behörden, die offensichtlich keine Informationen untereinander austauschten, bei einer deutschen Polizeibehörde die gleichen Auskünfte einholten.

## **c. Welcher Dienst ist besonders geeignet für die internationale Zusammenarbeit?**

Zum besseren Verständnis sei darauf hingewiesen, daß sich 16 Beamte nicht darauf beschränkt haben, einen Dienst zu nennen, sondern darauf bestanden, mehrere Dienste anzugeben. Dies führt dazu, daß die Anzahl der Antworten die Anzahl der an der Umfrage beteiligten Beamten übersteigt.

52 Befragte waren der Meinung, daß die Gendarmerie die besten Voraussetzungen habe, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu gewährleisten. 18 Beamte sprachen sich eher für die Gerichtspolizei aus und 13 Polizisten für die Gemeindepolizei.

Folgende Eigenschaften wurden den jeweiligen Diensten zuerkannt:



- der Gendarmerie:
  - nationale Zuständigkeit,
  - 24 Stunden-Bereitschaftsdienst,
  - ihre Strukturen, die alle Bereiche der polizeilichen Tätigkeit erfassen (Vorbeugung, öffentliche Sicherheit, Ermittlungen).
- der Gemeindepolizei:
  - bessere Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten,
  - ihre größere Effizienz bei der Bearbeitung von räumlich begrenzten Straftaten.
- der Gerichtspolizei:
  - ihre berufliche Erfahrung in der Bearbeitung von umfangreichen Ermittlungsakten im Bereich der Organisierten Kriminalität.

Die Gendarmerie ist der am häufigsten genannte Dienst. Diese Präferenz ist an der deutsch-belgischen Grenze etwas ausgeprägter, wo die Gendarmeriebeamten proportional stärker vertreten sind (26 Gendarmen von 37 Befragten) als in dem anderen Landesteil (8 Gendarmen von 20 Befragten). Man kann daraus jedoch nicht schließen, daß jeder für den eigenen Dienst plädiert hätte. Hier sei erwähnt, daß bei den 52 Beamten, die der Gendarmerie die besten Möglichkeiten zusprachen, sich 22 Nichtgendarmen befanden, die je zur Hälfte aus den verschiedenen Sprachgebieten stammten.

Wie schon erwähnt, wurde die Frage nach der Erforderlichkeit einer Aufgabenverteilung sehr unterschiedlich beantwortet. Die Verfechter dieser Vorgehensweise erklärten, daß dies der beste Weg sei, der aktuellen „Verworrenheit“ entgegenzuwirken und insbesondere auch den parallelen Ermittlungen, dem Verlust von Informationen und den Rivalitäten zwischen Diensten entgegenzutreten. Schließlich würde dies sowohl für die ausländischen Kollegen als auch für die Bevölkerung im In- und Ausland mehr Transparenz bedeuten, da für sie das belgische Polizeisystem zum jetzigen Zeitpunkt eher undurchsichtig sei.

Die Gegner einer Kompetenzverteilung erklärten hingegen, daß dies eine starre Struktur zur Folge haben würde, die den Erfordernissen der Praxis nicht mehr gerecht würde und für die einzelnen Dienste einen Autonomieverlust darstellen würde. Insbesondere die uniformierten Beamten sprachen sich gegen feste Strukturen aus, da dies bedeuten würde, daß ihnen, nachdem sie die Feststellungen gemacht hätten, die Akte durch die Justizbehörden entzogen würde, um die oft interessante Ermittlungstätigkeit einem anderen Dienst (BSR oder Gerichtspolizei) anzuvertrauen.

#### d. Neustrukturierung des belgischen Polizeiapparats

Eine Umstrukturierung des belgischen Polizeisystems wird eher befürwortet als eine einfachere Arbeitsaufteilung zwischen den verschiedenen Polizeidiensten.

Tafel 7: Wunsch nach einer Umstrukturierung des Polizeisystems

	D - F	NL	Insgesamt
Nein	4	6	10
Ja	27	14	41
Ich weiß nicht	6	0	6
Insgesamt	37	20	57

Die sechs flämischen Beamten, die hier negativ geantwortet haben, waren allesamt der Meinung, daß eine klare Aufgabenverteilung zwischen den Diensten ausreichend sei und die Lösung nicht in der Einheitspolizei zu suchen sei.

Die vier französischsprachigen und deutschsprachigen Beamten, die sich negativ äußerten, erklärten, daß dies einen Autonomieverlust zur Folge haben würde oder aber dies für die euregionale Zusammenarbeit nicht erforderlich sei.

Aus der Gesamtheit der positiven Antworten können drei Formen der angestrebten Neugestaltung abgeleitet werden:

- die Schaffung einer Einheitspolizei (25 Beamte),
- die Einsetzung eines gemeinsamen Verbindungsbüros für alle Polizeidienste,
- eine Umstrukturierung der Polizeidienste in eine nationale Polizei (die Gendarmerie), eine lokale Polizei (die Gemeindepolizei) und eine Kriminalpolizei (die Gerichtspolizei).

Die Einheitspolizei und die Neustrukturierung der Polizei wurden vor allem im flämischen Teil der Euregio befürwortet. Im belgisch-deutschen Grenzgebiet wurde hingegen eher eine Zentralisierung der internationalen Zusammenarbeit favorisiert.

Die Neustrukturierung der Polizeilandschaft solle zahlreiche aktuelle Probleme beheben, die derzeit durch eine schlechte Verteilung der personellen Mittel begründet sei, was einer Optimierung der Polizeiarbeit entgegenwirke. Diese unglückliche Verteilung der Polizeikräfte sei auch schuld daran, daß es Schwierigkeiten gebe, einen 24-Stunden-Dienst auf dem gesamten Territorium wirkungsvoll einzurichten.

### 3. *Ergebnisse*

Die Resultate der Umfrage ergeben, daß die nationalen Praktiken der Zusammenarbeit und die Rivalitäten zwischen den belgischen Polizeidiensten Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit haben.

Auf Ebene der Euregio besteht keine Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich „internationale Zusammenarbeit“. Lediglich im Ressort Lüttich wurden Ausnahmen genannt, die aber auf personelle Probleme der anderen Dienste zurückzuführen sind.

Eine große Mehrheit der befragten Beamten ist der Ansicht, daß die Gendarmerie der geeignetste Polizeidienst ist, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wahrzunehmen. Ihre Vorzüge sind die landesweite Zuständigkeit, ihre permanente Verfügbarkeit, ihre Struktur und die qualifizierte Ausbildung der Beamten.

Allgemein wird von den Beamten die Neustrukturierung des Polizeisystems gegenüber einer Aufgabenverteilung zwischen den Diensten bevorzugt.

## F. *Hindernisse in der euregionalen Zusammenarbeit*

Nach der zuletzt aufgestellten Hypothese ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht absolut zufriedenstellend für die Polizeibeamten. Die verschiedensten Sachzwänge (rechtlicher Art, technischer Art, usw.) behindern eine effiziente Zusammenarbeit. Wir haben insbesondere folgende Punkte hervorgehoben:

- rechtliche Hindernisse,
- Probleme in der Beziehung mit anderen Behörden,
- Koexistenz mehrerer Polizeidienste,
- technische Probleme,
- sprachliche und kulturelle Unterschiede.

### 1. *Rechtliche Hindernisse*

Bei den Vorgesprächen wurden als rechtliche Probleme die Datenschutzgesetzgebungen, die unterschiedlichen Strafgesetze, das Fehlen von internationalen Abkommen und insbesondere die fehlende Harmonisierung der Polizeipraktiken angeführt.

In der zweiten Serie von Befragungen wurden daher die Fragen auf diese Punkte konzentriert.

Es wurde gefragt, welche Bereiche Gegenstand von neuen Gesetzesbestimmungen sein sollten und welche wesentlichen Unterschiede in den drei Ländern bestünden. Schließlich haben wir unsere Fragen auf die besonderen Ermittlungsmethoden konzentriert: Telefonüberwachung, Scheinkäufe und Einsatz verdeckter Ermittler.

### a. Gesetzeslücken

Auf die Frage, welche Bereiche Gegenstand von neuen Gesetzestexten sein sollten, wurden drei verschiedene Antworten gegeben:

Nichts bedarf einer rechtlichen Neuregelung. Dies antworteten 5 Gesprächspartner aus dem deutsch-belgischen Grenzgebiet.

Die Gesamtheit der internationalen Zusammenarbeit bedarf einer Neuregelung. 20 Beamte, vorwiegend aus dem belgisch-niederländischen Grenzgebiet, vertraten diese Ansicht.

Teilbereiche erfordern neue gesetzliche Grundlagen (32 Beamte).

Die Gründe, die zu der einen oder anderen Antwort führten, hängen unmittelbar von der jeweiligen beruflichen Situation der befragten Personen ab und stehen in direktem Zusammenhang zu den sich im Polizeialltag stellenden Problemen.

So ist es auch nicht erstaunlich, daß die Beamten aus dem deutsch-belgischen Grenzgebiet – deren grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarn intensiver funktioniert – weniger von einer neuen Gesetzgebung erwarten.

Dennoch antworteten 42 Beamte (74%), daß die unterschiedlichen nationalen Gesetzgebungen sich negativ auf die internationale Zusammenarbeit auswirkten und somit eine Vereinheitlichung der rechtlichen Grundlagen wünschenswert sei.

Als Sachbereiche wurden vor allem der Informationsaustausch (25%), aber auch die grenzüberschreitende Observation und Nacheile erwähnt (10%).

Bei den Straftatbeständen, die einer gesetzlichen Harmonisierung bedürfen, wurden die Delikte genannt, die die häufigsten Erscheinungsformen der Kriminalität darstellen: Verstöße gegen die Betäubungsmittelgesetzgebung, Fahrzeugdiebstähle, Verstöße gegen die Waffengesetzgebung.

Das größte Problem stellt die Drogenproblematik dar, die – bis auf eine Ausnahme – vor allem von den flämischen Beamten als besonders schwerwiegend gewertet wurde. Diese Meinung wird von 48% der deutsch- und französischsprachigen Beamten geteilt.

Bei der Waffengesetzgebung wurde insbesondere auf den größeren „Laxismus“ der belgischen Gesetzgebung hingewiesen, der auch schon dadurch zum Ausdruck komme, daß diese Straftatbestände nach den deutsch-belgischen Auslieferungsgesetzen nicht als auslieferungsfähige Straftaten anzusehen seien.<sup>24</sup>

Was die Polizeimethoden betrifft, deren Harmonisierung länderübergreifend gewünscht wurde, hatten 47% der Befragten Schwierigkeiten, Problembereiche zu nennen. Dies bedeutet, daß entweder ein relatives Desinteresse besteht oder aber die Beamten der Grenzbehörden nicht so sehr dadurch betroffen sind.

Bereiche, die genannt wurden, waren die Observation und die Nacheile, aber auch – und dies besonders im flämischen Teil – das Abhören von Telefonen. Es wurde auf die niederländische Gesetzgebung verwiesen, die bedeutend praktikabler sei als die schwerfälligen belgischen Bestimmungen.

## **b. Besondere Ermittlungsmethoden**

Insbesondere wurde der Einsatz von verdeckten Ermittlern, Scheinkäufe und Telefonüberwachungen angesprochen.

Als Straftaten, die diese Ermittlungsmethoden rechtfertigten, wurden vor allem Drogenschmuggel und schwere und organisierte Kriminalität genannt.

Die befragten Polizeibeamten, insbesondere die flämischsprachigen, erklärten, daß diese technischen Ermittlungsmethoden den euregionalen Rahmen übersteigen und auf höherer Ebene organisiert und koordiniert werden. Die drei Länder der Euregio kennen hier ähnliche Systeme und greifen in diesem Bereich auf Spezialeinheiten zurück, die direkt den nationalen Polizeiführungsstäben unterstellt sind.

---

24 Dies ist seit Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens (26. März 1995) nicht mehr der Fall. In der Tat haben sich alle Unterzeichner des Schengener Abkommens dazu verpflichtet, das Europäische Auslieferungsabkommen anzuwenden, welches keine Liste von auslieferungsfähigen Straftaten mehr enthält, sondern lediglich eine Mindesthaftstrafe verlangt.

Wenn auch die allgemeine Notwendigkeit dieser Ermittlungsmethoden nicht in Frage gestellt wurde, so ist interessanterweise festzustellen, daß, je komplexer diese Polizeipraktiken werden, um so geringer das Interesse für die euregionale Zusammenarbeit gewertet wird.<sup>25</sup>

Ein ähnliches Phänomen konnte selbst für die grenzüberschreitende Observation und Nacheile festgestellt werden, da auch hier jeweils 39% und 21% der befragten Polizeibeamten diesen Methoden für die Euregio keinen besonderen Nutzen abgewinnen konnten.

Diese Tendenz spiegelt sich dann auch in der sehr eingeschränkten Kenntnis der Gesetzgebungen des Nachbarlandes wider. Hier lag die „Unkenntnis“ bei 35% (Telefonüberwachung), 58% (Scheinkäufe) und 81% (undercover).

## ***2. Beziehungen zu anderen Behörden***

In der Voruntersuchung sprachen unsere Gesprächspartner fast ausschließlich von den weisungsbefugten Behörden, d.h. von den Staatsanwaltschaften und den Bürgermeistern. Sie erklärten ebenfalls, daß die Verwaltungsbehörden – mit Ausnahme der Staatsanwaltschaft – für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nur selten von Bedeutung sind.

Im Rahmen der Umfrage haben wir ebenfalls andere Behörden wie Ministerien, den belgischen Nachrichtendienst, Interpol usw. ins Gespräch gebracht.

### ***Die Staatsanwaltschaften:***

Wenn bei den Vorgesprächen ein rundweg positives Verhältnis zwischen den Polizeidiensten und den Staatsanwaltschaften angesprochen wurde, so antworteten die einzelnen Beamten viel nuancierter.

Die Politik der Staatsanwaltschaften von Lüttich und Eupen wurde teilweise kritisiert. Hingegen erklärten die flämischen Beamten einheitlich,

---

25 Die Telefonüberwachung wurde von 11 % der Befragten als nicht von besonderer Bedeutung für die euregionale Zusammenarbeit gewertet. Die gleiche Antwort gaben 13 % in bezug auf die Scheinkäufe und 14 % in bezug auf den Einsatz verdeckter Ermittler.

daß die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sehr gut verlaufe. Als Probleme wurden jedoch angeführt:

- Ein „Graben“ zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei, der nach Meinung der Beamten in den Niederlanden nicht bestünde.
- Zu wenig Interesse für die internationale Zusammenarbeit.
- Die Trägheit der Rechtshilfewege, da die Staatsanwaltschaften des Ressorts Antwerpen jedes Rechtshilfeersuchen über die offiziellen Stellen übermitteln und nicht, wie dies in Eupen der Fall ist, zeitgleich per Fax senden oder durch die Beamten direkt überbringen läßt.

### *Die Verwaltungsbehörden:*

Die Umfrage hat die relativ bedeutungslose Rolle der Verwaltungsbehörden (Gemeindeverwaltung, Provinzialregierung) bestätigt. Die Gründe hierfür liegen nach Meinung unserer Gesprächspartner in deren Desinteresse für die Polizeiarbeit.

### *Das Finanzministerium:*

Hier wurden lediglich die Zoll- und Akzisenverwaltung sowie die Steuerfahndung angesprochen. Die Zusammenarbeit mit diesen Diensten wurde als gut bezeichnet, insbesondere im Rahmen der alltäglichen Grenzkontrollen oder anlässlich von Ermittlungsverfahren, die steuerrechtliche Aspekte beinhalten.

### *Der Staatsschutz:*

Wenn in diesem Punkt auch nur wenige Informationen erhalten werden konnten, so wurde doch eine Zusammenarbeit im Bereich der Ausländergesetzgebung und der Beobachtung von subversiven Gruppen genannt.

### *Interpol:*

Man kann nicht von einer ständigen Zusammenarbeit mit Interpol sprechen. Hier muß eher von fallbezogenen Kontakten geredet werden, die dann genutzt werden, wenn kein eigener Ansprechpartner zur Verfügung steht (entferntes Ausland) oder aber erhaltene Informationen offizialisiert werden müssen.

### 3. *Technische Hindernisse*

Das am häufigsten angesprochene technische Problem ist die unterschiedliche Ausstattung im Funkbereich, die direkte Funkverbindungen zwischen Beamten unmöglich macht.

Diese Problematik wird von allen Befragten im Ressort Antwerpen hervorgehoben, wo diese Kommunikationsprobleme von 90% der Befragten bemängelt wurden. Hingegen sahen im Ressort Lüttich nur 43% hierin ein Hindernis.

Genannt wurde diesbezüglich im Ressort Lüttich die ständige Funkverbindung zwischen den Polizeidienststellen von Maastricht (NL), Aachen (NRW), Trier (RHP) und Eupen (B), die eine direkte Kontaktaufnahme erleichtert.

Als problematisch wird hier jedoch auch die Situation geschildert, in der belgische und deutsche bzw. niederländische Polizeifahrzeuge in Kontakt treten wollen, dies zum Beispiel im Rahmen einer Nacheile, was immer einen Umweg über die Leitstellen zur Folge hat.

### 4. *Sprachliche Unterschiede*

Die meisten Gesprächspartner haben mehrmals unterstrichen, daß die Kenntnis der Sprache des Nachbarn ein wesentlicher Faktor der Zusammenarbeit ist.

Als problematisch wird dies insbesondere von den französischsprachigen Beamten des Ressorts Lüttich gesehen, die in der Regel weder der niederländischen noch der deutschen Sprache mächtig sind, was eine Einschränkung der grenzüberschreitenden Kontakte zur Folge hat.

Für die flämischen Beamten stellt dies keinerlei Problem dar, da sie fast ausschließlich mit niederländischen Kollegen zusammenarbeiten, die dieselbe Sprache sprechen. Dasselbe gilt für die Beamten des Bezirks Eupen, die aufgrund ihrer Mehrsprachigkeit Kontakte zu beiden Nachbarländern aufbauen konnten.

Diese Sprachproblematik hat dazu geführt, daß der Gendarmeriedistrikt Eupen zum belgischen Dreh- und Angelpunkt für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschland wurde. In der Tat sind zahlreiche französischsprachige Dienste auf die Hilfe der deutschsprachigen Kollegen angewiesen.



## 5. Ergebnisse

Allgemein wurde die Ansicht vertreten, daß die rechtlichen Grundlagen für die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit unzureichend sind. Auch erklärten die befragten Beamten, daß ihrer Meinung nach die Unterschiede zwischen den nationalen Gesetzgebungen sich negativ auf die Zusammenarbeit auswirken. 90% der Befragten erachten eine Harmonisierung des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts als wünschenswert, betrachten dies jedoch als Utopie. Als erreichbares Ziel wird jedoch eine Vereinheitlichung der Rechtsnormen angesehen, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter anderem in den Bereichen des Informationsaustauschs, der Observation und der Nacheile regeln.

Eine Rechtsangleichung wird vor allem für die Betäubungsmittelgesetzgebung, die PKW-Diebstähle und die Verstöße gegen das Waffengesetz verlangt.

Die besonderen technischen Ermittlungsmethoden sind in der Euregio nur von relativer Bedeutung, da sie meist bei besonders schwerer Kriminalität eingesetzt werden, die den Rahmen der Grenzgegend sprengt, so daß sie nur von Sondereinsatzkräften wahrgenommen werden.

Bei der Zusammenarbeit mit anderen Diensten wird insbesondere auf die Nähe zu den Staatsanwaltschaften hingewiesen, die jedoch nicht immer großes Interesse für die internationale Zusammenarbeit zeigen. Auch sind die Rechtshilfewege viel zu schwerfällig.

Als technische Probleme werden die unterschiedlichen Funkfrequenzen genannt, die eine direkte Funkverbindung zwischen Polizeifahrzeugen zweier Länder nicht ermöglichen.

Besonders wichtig bei der Kommunikation mit dem Nachbarland sind die Sprachkenntnisse. Dies hat vor allem Probleme für die französischsprachigen Beamten zur Folge, die meist keinerlei andere Sprache sprechen. Auf der anderen Seite führt dies zu einer quasi Monopolisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei den Diensten des Bezirks Eupen, da dort in der Regel die drei in der Euregio gesprochenen Sprachen gebräuchlich sind.

## G. Zusammenfassung

### 1. *Einleitung*

Wie eingangs erwähnt, handelte es sich um eine Sondierungsuntersuchung, deren Ziel es war, die Konturen der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein nachzuzeichnen. Die Studie ist fast ausschließlich deskriptiver Natur, was auch bedeutet, daß verschiedene Bereiche nicht weiter vertieft werden konnten.

Eine erste allgemeine Feststellung war, daß in den beiden Ressorts Antwerpen und Lüttich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein unterschiedliches Gesicht hat.

Es ist offensichtlich, daß vor allem im deutschsprachigen Gebiet Belgiens die Zusammenarbeit eine besonders intensive Entwicklung kannte und kennt und im Polizeialltag fest verankert ist. Oft wurden hier die verschiedenen Initiativen erwähnt, die auf rein polizeilicher Ebene ergriffen wurden und der Zusammenarbeit neue Impulse gaben. Besonders häufig wurde die NEBEDEAG-Pol genannt.

### 2. *Organisation*

Auch wenn die Häufigkeit der grenzüberschreitenden Kontakte je nach Grenzgegend unterschiedlich ist, so haben viele Beamte täglich oder zumindest wöchentlich Kontakte zu den ausländischen Kollegen. Diese Kontakte finden in den wenigsten Fällen auf strukturiertem Wege statt und entstehen meist fallbezogen auf Initiative des ermittelnden Beamten.

Die Wichtigkeit von persönlichen Kontakten wurde zahlreiche Male hervorgehoben, insbesondere dann, wenn es sich um den Austausch delikater Informationen handelte und Diskretion zugesichert werden mußte. Als Beispiel seien nochmals die Fälle angeführt, in denen sich verdächtige deutsche oder niederländische Privatpersonen im belgischen Grenzgebiet niederließen, was eine diskrete Überprüfung auf polizeilicher Ebene zur Folge hatte.

Dieser informelle Informationsaustausch hatte jedoch in erster Linie zum Ziel, die schwerfälligen und zeitraubenden offiziellen Wege zu umgehen.

Einrichtungen wie der deutsch-belgische Verbindungsdienst und die NEBEDEAG-Pol haben sowohl für den Informationsaustausch als auch für die praktische Zusammenarbeit eine bedeutende Rolle gespielt.

### 3. *Der gesetzgeberische Rahmen*

Die bestehenden Gesetzestexte (Beneluxvertrag, bilaterale Abkommen) wurden meistens verkannt. Es sei daran erinnert, daß die Hälfte der befragten Polizeibeamten erklärte, die bestehenden Gesetzestexte nicht oder kaum zu kennen, und die andere Hälfte sogar der Meinung war, daß keine spezifischen gesetzlichen Regelungen bestünden.

Die Zusammenarbeit findet jedoch – und dies wurde durch die Umfrage bestätigt – täglich statt. Dieser Austausch vollzieht sich außerhalb jeglicher Kontrollmöglichkeit. Die Beamten erklärten, oftmals gezwungen zu sein, „Tricks“ zu finden, um effizient arbeiten zu können.

Wenn die Mehrheit der Polizeibeamten auch neue gesetzliche Grundlagen wünscht, so befürchten die Polizeibeamten auch, daß derartige Bestimmungen nicht unbedingt den Wünschen und Erfordernissen der Praxis Rechnung tragen würden. Die Polizeibeamten vertreten die Ansicht, daß eine gesetzgeberische Regelung lediglich darin liegen sollte, die derzeitigen Praktiken zu legalisieren.

Die empirische Untersuchung hat auch Unterschiede je nach Sprachengruppe aufgezeigt. So waren die Beamten aus dem deutschsprachigen Gebiet weniger an einem neuen rechtlichen Rahmen interessiert und erklärten, daß die im Rahmen der NEBEDEAG-Pol geschaffenen Möglichkeiten ausreichend seien.

### 4. *Informationsaustausch*

Der Informationsaustausch stellt unzweifelhaft den Schwerpunkt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dar. Er wird von fast allen Beamten als „lebensnotwendig“ für die Polizeiarbeit gewertet. Wenn grundsätzlich eine rechtliche Regelung gewünscht wird, so soll sich diese nach Meinung der Beamten an der polizeilichen Praxis orientieren und den Polizisten einen breiten Raum für Auslegungen bieten.

So stellte sich unter anderem die Frage, wie den Erfordernissen der Praxis und einer Kontrollmöglichkeit in einem einheitlichen Text am besten begegnet werden könnte.

Es konnte festgestellt werden, daß trotz Datenschutzregelungen die Informationen grenzüberschreitend fließen. Es wurde offensichtlich, daß die Beamten immer wieder neue Mittel und Wege suchen, um Informationen

zu sammeln, wobei die Frage der gerichtlichen Verwertbarkeit nur am Rande betrachtet wurde.

Auch hier haben die Beamten in ihren Feststellungsprotokollen Formulierungen entwickelt, die die Herkunft der Informationen weitmöglichst verschleiern.

### ***5. Das Verhältnis zwischen nationaler und internationaler Zusammenarbeit***

Bei den Vorgesprächen entstand der Eindruck, daß die nationale Problematik der Zusammenarbeit zwischen den belgischen Polizeidiensten keinerlei Einfluß auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit habe. Erst bei der Umfrage wurde ersichtlich, daß diese Sichtweise nicht der Realität des Polizeialltags entspricht.

Wie schon in der Vergangenheit wurde erneut festgestellt, daß zwischen den drei belgischen Polizeidiensten keine wirkliche Aufgabenteilung besteht und der innerbelgische Informationsfluß zwischen den drei Diensten eher spärlich fließt. Lediglich im deutsch- und französischsprachigen Raum wurden vereinzelte Aufgabenverteilungen angesprochen, die aber weniger auf strukturelle Entscheidungen, sondern vielmehr auf faktische Zwänge zurückzuführen sind.

Das belgische Polizeisystem wird auch von den ausländischen Nachbarn als konfus betrachtet. Es wurden mehrere Aussagen von ausländischen Kollegen wiedergegeben, denen selbst nach Jahren der Zusammenarbeit unklar ist, an welchen Dienst sie sich mit einem bestimmten Problem wenden müssen. Andererseits erklärten niederländische Beamte, daß sie in einer bestimmten Akte von zwei belgischen Polizeidiensten kontaktiert wurden, ohne daß der Dienst Kenntnis der Intervention des anderen hatte.

Als Lösung für dieses Problem wurde entweder die Schaffung eines einheitlichen Polizeidienstes oder aber eine effizientere Aufgabenverteilung angeregt. Vor allem die niederländischsprachigen Beamten sprachen sich für eine Fusionierung der drei Dienste aus. Hingegen war man an der deutsch-belgischen Grenze eher der Ansicht, daß die derzeitige faktische Aufteilung ausreichend sei.

Vor allem wird eine einheitliche Strafverfolgungspolitik auf polizeilicher Ebene gefordert, die nicht zuletzt auch für den ausländischen Beamten das belgische Polizeisystem transparenter erscheinen lassen würde.

## 6. *Hindernisse*

Die Schwächen des rechtlichen Rahmens wurden schon mehrfach hervorgehoben. Es sei hinzugefügt, daß auch die unterschiedlichen nationalen Gesetzgebungen als Hemmschuh gewertet werden. Eine einheitliche Strafgesetzgebung wird als Utopie gewertet.

Die besonderen Ermittlungsmethoden wurden relativ selten erwähnt. Es war vielmehr festzustellen, daß diese auf anderen Ebenen eingesetzt werden, was auch eine relative Unkenntnis der Gesetzgebung zur Folge hat.

Auf ihre Beziehungen zu nichtpolizeilichen Behörden angesprochen, wurden vor allem die Staatsanwaltschaften erwähnt. Insbesondere wurde der veraltete Rechtshilfeweg kritisiert, der durch seine zeitlichen Verzögerungen die Arbeit oftmals behindere. Auch wurden die nicht immer unproblematischen Beziehungen zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft angesprochen. Oftmals wurde ein fehlendes Interesse der Justiz an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bemängelt. Dieses fehlende Interesse führe auch dazu, daß die Staatsanwaltschaft nicht über die gleichen guten Kontakte verfüge, wie dies für die Polizeibeamten der Fall ist. Eine bessere und gemeinsame Koordinierung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft wird hier gewünscht.

Auf technischer Ebene wurden vor allem die Kommunikationsschwierigkeiten angesprochen. Es bestehen zwar direkte Funkverbindungen zwischen Maastricht, Aachen und Eupen einerseits und zwischen Tongern und Maastricht andererseits, doch gibt es keinerlei Funkverbindungen zwischen den Dienstfahrzeugen der verschiedenen Dienste, was vor allem bei dringenden grenzüberschreitenden Aktionen zu folgenschweren Verzögerungen führen kann.

Schließlich spielt neben den persönlichen Kontakten zum Nachbarn die Sprache eine nicht zu unterschätzende Rolle. Für die niederländisch- und deutschsprachigen Beamten stellt dies kaum ein Problem dar, da auf der anderen Seite der Grenze jeweils dieselbe Sprache gesprochen wird. Probleme stellen sich jedoch für die wallonischen Beamten, die in der Regel der beiden anderen Sprachen nicht mächtig sind. Die Folge sind eingeschränkte persönliche Kontakte und eine häufige Inanspruchnahme der deutschsprachigen Grenzdienste im Hinblick auf eine Vermittlerfunktion.



---

## Teil 5 – Das Schengener Abkommen

### Auswirkungen auf die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit

#### A. Das Schengener Abkommen

##### 1. *Einleitung*

##### a) Das Schengener Abkommen vom 14. Juni 1985

Im Frühjahr 1984 blockierten LKW-Fahrer mehrere europäische Grenzübergänge. Dies führte in mehreren EG-Staaten zu Überlegungen, wie in Zukunft Grenzkontrollen erleichtert werden sollten. Die erste Initiative wurde von der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich ergriffen, die am 13. Juli 1984 das Abkommen von Saarbrücken mit dem Ziel unterzeichneten, die Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen zu vereinfachen.<sup>1</sup>

Um Grenzhemmnisse im Güterverkehr abzubauen, führten zeitgleich auch die Niederlande Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland. Sehr schnell wurde bei Benelux-Beratungen beschlossen, Belgien und Luxemburg in diese Gespräche mit einzubeziehen.

So entstand die erste Schengener Gruppe von fünf Ländern, die am 14. Juni 1985 in der Luxemburgischen Grenzstadt SCHENGEN das Schengener Abkommen unterzeichneten. Das Abkommen aus dem Jahre 1985 enthält Maßnahmen, die teils kurzfristig und teils längerfristig durchgeführt werden sollten.

Ziel und Inhalt der kurzfristig durchzuführenden Maßnahmen war in erster Linie das Einführen einfacher Sichtkontrollen im grenzüberschreitenden Personenverkehr<sup>2</sup> sowie eine Erleichterung des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs<sup>3</sup>.

---

1 LENAERTS, L.: „Das Entstehen von Schengen“, Benelux-Sonderheft Schengen, 1990/3, S. 5.

2 Art. 2–6 S.A.

3 Art. 9–16 S.A.

Als Begleitmaßnahme sollten sich die Vertragsparteien bemühen, die Sichtvermerkspolitik „anzunähern“, um negative Folgen auf dem Gebiet der Einreise und der inneren Sicherheit zu vermeiden.<sup>4</sup>

Des Weiteren beinhaltet die Übereinkunft die Verpflichtung für die Vertragsparteien, den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet entschieden zu bekämpfen und ihre Aktionen in diesem Bereich zu koordinieren.<sup>5</sup>

Auch wurde „im Kampf gegen Kriminalität“ eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Polizeibehörden vereinbart. Als Schwerpunkt der Kooperation wird neben dem schon genannten Drogenhandel auch der illegale Handel mit Waffen, die unerlaubte Einreise und der unerlaubte Aufenthalt, die Steuer und Zollhinterziehung sowie der Schmuggel genannt. Die Verbesserung der Zusammenarbeit sollte insbesondere durch einen intensiven Informationsaustausch zwischen den Vertragsparteien erzielt werden.<sup>6</sup>

Die längerfristig durchzuführenden Maßnahmen wurden mit dem erklärten Ziel verabschiedet, die kurzfristigen Maßnahmen zum Schutz der inneren Sicherheit zu ergänzen.<sup>7</sup>

Weitere Gespräche sollten unter anderem zu weitergehenden Vereinbarungen in der polizeilichen Zusammenarbeit führen, insbesondere in den Bereichen der präventiven Verbrechensbekämpfung und Fahndung.

Auch sollten Verbesserungen in der justitiellen Zusammenarbeit im Rahmen der bestehenden internationalen Rechtshilfevereinbarungen ausgearbeitet werden. Die Suche nach weiteren Mitteln zur gemeinsamen Verbrechensbekämpfung sollte ebenfalls fortgesetzt werden, wobei beispielhaft die Einführung eines Rechts der polizeilichen Nacheile angeführt wurde.<sup>8</sup>

Schließlich wurde eine Angleichung der nationalen Gesetze auf Ebene des Betäubungsmittelrechts, der Waffengesetzgebung und des Hotelmelderechts angestrebt.

---

4 Art. 7 S.A.

5 Art. 8 S.A.

6 Art. 9 S.A.

7 Art. 17 S.A.

8 Art. 18 S.A.



## b) Das Schengener Durchführungsabkommen vom 19. Juni 1990

Die Unterzeichner des Abkommens waren sich sehr schnell darüber im Klaren, daß diese allgemein formulierten Bestimmungen eher als Absichtserklärungen zu verstehen waren und nicht ausreichten, um eine wesentliche Verbesserung der Zusammenarbeit zu erwirken.

In dieser Erkenntnis wurde ein neues Verhandlungsgremium geschaffen, welches wiederum mehrere Arbeitsgruppen einsetzte, um die Willensbekundungen der Mitgliedsstaaten in anwendbare Regeln umzusetzen.<sup>9</sup>

Vier Arbeitsgruppen wurden zusammengestellt, die sich mit den Themengebieten „Polizei und Sicherheit“, „Personenverkehr“, „Transport“ und „Zoll- und Warenverkehr“ beschäftigten.

Um die Komplexität der Verhandlungen zu verdeutlichen, sei auf die unterschiedlichen Entscheidungsebenen hingewiesen. So bestand die erste Gruppe „Polizei und Sicherheit“ aus vier Untergruppen, die sich jeweils mit Drogen, Waffen und Munition<sup>10</sup>, Grenzkontrollen oder Informationsaustausch befaßten.

Die Untergruppe mit der Bezeichnung „Informationsaustausch“ war ihrerseits in drei Ad-hoc-Gruppen unterteilt: „Juristische Sachverständige“, „Schutz des Privatlebens“ und „Schengener Informationssystem“.<sup>11</sup>

Die polizeiliche Zusammenarbeit, die im Rahmen vorliegender Arbeit von besonderem Interesse ist, machte Gegenstand der Gespräche in der Ad-hoc-Gruppe „Juristische Sachverständige“ aus. Diese Ad-hoc-Gruppe hat sich zwischen Januar 1987 und Dezember 1989 zahlreiche Male versammelt.

Sobald ein Textvorschlag durch die Ad-hoc-Gruppe „Juristische Sachverständige“ erarbeitet wurde, erfolgte die Übermittlung der Beratungsergebnisse zur nächstliegenden höheren Instanz, das heißt zur Untergruppe „Informationsaustausch“. Nach eingehender Prüfung wurde der Textvorschlag dann der Arbeitsgruppe „Polizei und Sicherheit“ vorgelegt, die ihrerseits dem zentralen Verhandlungsausschuß Bericht erstattete.

---

9 LENAERTS, L.: „Schengen: de stand van zaken op het einde van 1991“, in FIJNAUT, C., STUYCK, J., WYTINCK, P.: „Schengen: Proeftuin voor de Europese Gemeenschap?“, Antwerpen 1992, 1.

10 BERGSMAN, H., TAZELAAR, P.: „Schengen geeft minimum-norm voor wapens en munitie“, Algemeen Politieblad 1990, Nr. 10, Mai, S. 222.

11 VAN WIJK: „Personencontrole en het verdwijnen van de grensen“, Delikt en Delinkwent, 1989, S. 644.

Erst nachdem sämtliche Instanzen durchlaufen waren, gelangte der Textentwurf schließlich auf den Verhandlungstisch der eigentlichen Entscheidungsträger, der Konferenz der Minister und Staatssekretäre. Bestand Uneinigkeit, wurde der Text erneut den Technikern zugeleitet.

Dies führte dazu, daß alleine auf Ebene der Untergruppe „Informationsaustausch“ 14 abgeänderte Synthesedokumente zur polizeilichen Zusammenarbeit erstellt wurden.

Diese äußerst schwerfällige Arbeitsweise läßt unschwer erkennen, warum die Verhandlungen zeitintensiv waren und der abschließende Text viel weniger eine fachliche Antwort auf eine sich stellende Problemsituation darstellt, sondern eher als das Resultat eines Tauziehens zwischen Ländervertretern anzusehen ist, die im Rahmen ihres eingeschränkten Mandats auf der Suche nach einer akzeptablen Kompromißlösung waren.<sup>12</sup>

Das Schengener Durchführungsübereinkommen wurde am 19. Juni 1990 von den drei Beneluxländern, Frankreich und Deutschland unterzeichnet.

Die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit gehörte zu den im Schengener Abkommen verankerten „Begleitmaßnahmen“. Erklärtes Ziel der Schengenländer war in der Hauptsache die Abschaffung der Kontrollen im Personenverkehr an den gemeinsamen Grenzen und die Erleichterung des Transports und des Warenverkehrs.

Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung wurden Maßnahmen in sehr unterschiedlichen Bereichen vereinbart.

So befaßt sich Titel II des Schengener Durchführungsübereinkommens mit den Voraussetzungen zum Überschreiten der Binnengrenzen, den Sichtvermerken für einen kurzfristigen Aufenthalt in den Schengenländern, den Voraussetzungen für den Reiseverkehr von Drittausländern, den Aufenthaltstiteln und der Ausschreibung zur Einreiseverweigerung und der Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren.

Titel III mit der Bezeichnung „Polizei und Sicherheit“ enthält neben Vorschriften zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit auch Ergänzungen zu bestehenden Rechtshilfeabkommen.<sup>13</sup> Des weiteren wurden

---

12 Der Verlauf des Gesprächs im Vorfeld des Artikels 40 (Observation) und des Artikels 41 (Nacheile) werden unter Punkt 2 und 3 wiedergegeben.

13 Erleichterung der Anwendung des Europäischen Übereinkommens über Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959, des Beneluxübereinkommens über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen vom 27. Juni 1962, des Europäischen Auslieferungübereinkommens vom 13. September 1957 und des Übereinkom-

Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogenkriminalität und einheitliche Richtlinien in den Bereichen „Feuerwaffen und Munition“ vereinbart.

Die Einrichtung und Funktionsweise des Schengener Informationssystems (SIS), Bestimmungen zur Erleichterung des Transports und des Warenverkehrs und schließlich die Verpflichtung für die Vertragsparteien, einem vorgegebenen Datenschutzstandard zu entsprechen, sind in den Teilen IV, V und VI enthalten.

Zwischenzeitlich sind auch Italien<sup>14</sup>, Spanien und Portugal<sup>15</sup>, Griechenland<sup>16</sup>, Österreich<sup>17</sup>, Dänemark, Schweden und Finnland<sup>18</sup> dem Abkommen beigetreten. Im Dezember 1996 wurde mit Norwegen und Island ein Kooperationsabkommen unterzeichnet.<sup>19</sup>

Am 26. März 1995 ist das Schengener Durchführungsübereinkommen in sieben Ländern in Kraft getreten (Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Deutschland, Spanien und Portugal). In Italien erfolgte der Start des Schengener Durchführungsübereinkommens am 26. Oktober 1997<sup>20</sup> und in Österreich am 1. Dezember 1997.

Die Beitrittserklärung von Griechenland wurde noch nicht von allen Ländern ratifiziert, so daß das Schengener Durchführungsübereinkommen dort noch keine praktische Anwendung findet.<sup>21</sup>

---

mens des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen vom 21. März 1983. Der Grundsatz des „Verbotes der Doppelbestrafung“ („non bis in idem“) wurde in Kapitel 3 verankert. Vgl BRAMMERTZ, S.: „Trafic de stupéfiants et valeur internationale des jugements répressifs à la lumière de Schengen“, Rev.dr.pén. 11/1996, S.1063–1082. Vgl. BRAMMERTZ, S.: „Le droit pénal international“, in „Recueil de jurisprudence de procédure pénale“, La Charte, 1996.

14 November 1990.

15 Juni 1991.

16 November 1992.

17 April 1995.

18 Dezember 1996.

19 Da Norwegen und Island nicht Mitglied der Europäischen Union sind, war ein Beitritt zum Schengener Durchführungsübereinkommen nicht möglich. Die Tatsache, daß jedoch zwischen den nordischen Ländern der EU und den beiden genannten Staaten eine Paßunion mit freiem Verkehr besteht, verpflichtete die Schengenländer, eine Lösung in Form eines Kooperationsvertrages zu suchen.

20 Mit Ausnahme der Grenzkontrollen, die progressiv bis zum 31. März 1998 abgebaut werden sollen.

21 Frankreich und die Niederlande haben die Beitrittserklärung Griechenlands bisher noch nicht ratifiziert.

Was die nordischen Länder anbelangt, so wird grundsätzlich davon ausgegangen, daß die Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens dort im Jahre 2000 operationell sein werden.

Verzögerungen sind jedoch zu erwarten, da das Schengener Informationssystem (SIS) nicht über die erforderlichen Kapazitäten verfügt, um weitere Länder integrieren zu können.<sup>22</sup>

## ***2. Leitlinien der polizeilichen Zusammenarbeit***

Die Artikel 39 bis 47 des Schengener Durchführungsübereinkommens sind ausschließlich der Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit gewidmet.

Artikel 39 hält die allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsparteien fest, sich „im Interesse der vorbeugenden Bekämpfung und der Aufklärung von strafbaren Handlungen Hilfe zu leisten“. Insbesondere die praktische Funktionsweise des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs wird näher erläutert und im Verhältnis zur justitiellen Rechtshilfe abgegrenzt.

Artikel 46 bezieht sich ebenfalls auf den Informationsaustausch und schafft die Möglichkeit, auch außerhalb vorliegender Ersuchen Informationen mitzuteilen.

Mehrere Formen der operationellen Zusammenarbeit werden durch das Abkommen geregelt. Es handelt sich insbesondere um die grenzüberschreitende Observation und Nacheile, die in den Artikeln 40 und 41 erläutert werden.

Eine weitere Form der operationellen Zusammenarbeit wurde in Artikel 73 festgehalten. Es handelt sich um das Ermöglichen von „kontrollierten Lieferungen“ im Rahmen der Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln. Im Gegensatz zur Observation und Nacheile, die sehr ausführlich reglementiert werden, beinhaltet Artikel 73 lediglich den allgemeinen Grundsatz, ohne näher auf Ausführungsmodalitäten einzugehen.

Artikel 47 schafft die gesetzliche Grundlage, um bilaterale Absprachen über die Entsendung von Verbindungsbeamten zu treffen.

---

22 Das SIS wurde in seiner ursprünglichen Konzeption zur Vernetzung von maximal zehn Ländern geplant. Darüber hinaus ist das heutige SIS in Konzeption und Effizienz fast überholt, so daß zur Zeit ein SIS der „zweiten Generation“ in Planung ist, welches 15 Länder miteinander verbinden soll.

Ziel der unbefristeten oder befristeten Entsendung von Verbindungsbeamten ist das Fördern und Beschleunigen der Zusammenarbeit in den Bereichen Informationsaustausch zur präventiven und repressiven Verbrechensbekämpfung, die Förderung der polizeilichen und justitiellen Rechts-hilfe in Strafsachen sowie die Unterstützung der grenzüberwachenden Behörden an den Außengrenzen.

Schließlich sieht Artikel 44 – insbesondere in den Grenzregionen – die Schaffung von direkten Telefon-, Funk- und Telexverbindungen vor. Die Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten zielt insbesondere darauf ab, eine rechtzeitige Übermittlung von Informationen im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Observation und Nacheile zu ermöglichen.<sup>23</sup>

Die Artikel 92 bis 120 des Schengener Durchführungsübereinkommens befassen sich mit dem Schengener Informationssystem SIS.<sup>24</sup> Die Vertragsparteien sind übereingekommen, ein gemeinsames Informationssystem zu errichten, welches in jedem Mitgliedsland über einen nationalen Teil verfügt (N-SIS), der mit einer zentralen technischen Unterstützungseinheit in Straßburg in Verbindung steht (C-SIS).

Nach dem Wortlaut des Artikels 93 des Schengener Durchführungsübereinkommens verfolgt das SIS folgendes Ziel: *„in dem Hoheitsgebiet der Vertragsparteien anhand der aus diesem System erteilten Informationen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, einschließlich der Sicherheit des Staates, und die Anwendung der Bestimmungen dieses Übereinkommens im Bereich des Personenverkehrs zu gewährleisten.“*

---

23 Erwähnt sei an dieser Stelle, daß Artikel 39, Abs. 4, vorsieht, daß die Zusammenarbeit in den Grenzgebieten in Vereinbarungen zwischen den zuständigen Ministerien der Vertragsparteien geregelt werden kann. Die Länder der Euregio haben mehrmals von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht – vgl. Teil 4.B.

24 Das SIS findet im Rahmen der Arbeit nur allgemeine Berücksichtigung. Wenn es sich auch zweifelsohne um eine der wichtigsten Verwirklichungen des Schengener Durchführungsübereinkommens handelt, so sind dessen unmittelbare Auswirkungen auf die regionale Zusammenarbeit im Grenzgebiet eher gering. Der Verweis auf entsprechende Literatur sei dann auch gestattet – Vgl. WÖLTERS, J.: „Verbrechensbekämpfung – eine europäische Sache?“, *Kriminalistik*, 2/97, S. 89; WALDHOF, E.: „Ein Jahr Schengener Abkommen“, *Polizeinachrichten* 4/96, S. 6; DEHERT, P.: „De Schengen- en Interpoldatabank: voorgeschiedenis en vergelijking.“, in VAN OUIRIVE, L., VANDERBORGH, J.: „Schengen en de Belgische Politiediensten“, *Centrum voor Politiestudies*, 1985, S. 53–72.

In das SIS ausgeschrieben werden können insbesondere Personen, um deren Festnahme ersucht wird, sowie vermißte oder gefährdete Personen oder Zeugen.<sup>25</sup>

Auch Fahrzeuge oder Daten in bezug auf Sachen, die zur Sicherstellung oder Beweissicherung in Strafverfahren gesucht werden, können in das SIS aufgenommen werden.<sup>26</sup>

Die Artikel 102 und folgende halten einschränkende datenschutzrechtliche Bestimmungen fest, denen jede Eintragung unterworfen ist.<sup>27</sup>

Die Funktionsweise des SIS wurde in einem Handbuch ausführlich erläutert.<sup>28</sup>

Die Neuerungen in der polizeilichen Zusammenarbeit mit direkten Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Kooperation, werden hier nach eingehender erläutert. Es handelt sich um den Informationsaustausch, die grenzüberschreitende Observation sowie die grenzüberschreitende Nachteile.

---

25 Art. 95–98. Eine Ausschreibung zwecks Auslieferung in Anwendung von Artikel 95 entspricht einem Ersuchen um vorläufige Festnahme, wie dies sowohl im Europäischen Auslieferungsvertrag als auch in den Beneluxübereinkommen vorgesehen ist.

26 Daten in bezug auf Personen oder Fahrzeuge können auch zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle in das SIS aufgenommen werden (Artikel 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens).

27 In den Artikeln 126 bis 130 sind datenschutzrechtliche Bestimmungen enthalten. Artikel 126 beinhaltet die Verpflichtung für die Vertragsparteien, bis zum Inkrafttreten des Abkommens „die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung eines Datenschutzstandards zu treffen“. Belgien, das als einziges Land der Euregio bei Unterzeichnung des Abkommens über keinerlei spezifische Datenschutzgesetzgebung verfügte, ist dieser Verpflichtung durch die Verabschiedung des Datenschutzgesetzes vom 8. Dezember 1992 nachgekommen. Als Mindestanforderung wurde auf das Übereinkommen des Europarates über den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 verwiesen.

28 „Manuel National pour les procédures sirène“, veröffentlicht in „Codex Schengen“, Ministère de l'Intérieur, Brüssel 1996.

### 3. Informationsaustausch

#### a) Textanalyse (Artikel 39 und 46)

##### *Grundregel*

In Anwendung von Artikel 39 Abs. 1 des Schengener Durchführungsübereinkommens verpflichten sich die Vertragsparteien dazu, „daß ihre Polizeidienste sich untereinander nach Maßgabe des nationalen Rechts und ihrer jeweiligen Zuständigkeit ... Hilfe leisten“.

Diese Zusammenarbeit bezieht sich sowohl auf die vorbeugende Bekämpfung als auch auf die Aufklärung von strafbaren Handlungen. Eine unmittelbare Zusammenarbeit ist jedoch nur dann zulässig, wenn das Ersuchen oder dessen Erledigung nach nationalem Recht nicht den Justizbehörden vorbehalten ist und die Erledigung des Ersuchens nicht die Ergreifung von Zwangsmitteln durch die ersuchte Partei erforderlich macht.

Für den Fall, daß das Ersuchen einer Polizeibehörde übermittelt wird, die für dessen Erledigung nicht zuständig ist, wurde vereinbart, daß diese Polizeibehörde die Anfrage an die zuständige Stelle weiterleitet.

Eine klare Abgrenzungslinie zu der justitiellen Rechtshilfe wird auch dadurch gezogen, daß Absatz 2 festhält, daß die zwischen Polizeibehörden ausgetauschten Informationen nur mit Zustimmung der zuständigen Justizbehörden im Bestimmungsland als Beweismittel in einem Strafverfahren verwendet werden dürfen.

Artikel 39 Abs. 3 sieht vor, daß die Ersuchen zwischen den „zentralen Stellen“ der Vertragsparteien übermittelt und auf demselben Weg zurückgesandt werden können. In besonders eilbedürftigen Fällen, in denen das Ersuchen nicht rechtzeitig über den Geschäftsweg gestellt werden kann, können die Anfragen auch unmittelbar zwischen den zuständigen Polizeibehörden ausgetauscht werden. Die Verpflichtung besteht dann jedoch für die ersuchende Polizeibehörde, die zentrale Stelle der ersuchten Partei über das direkte Ersuchen zu informieren.

##### *Spontane Informationsübermittlung*

Neben der Möglichkeit des gegenseitigen Informationsaustauschs erlaubt Artikel 46, daß eine Vertragspartei der anderen auch ohne Ersuchen im

Einzelfall Informationen übermitteln kann. Voraussetzung ist, daß es sich um Informationen handelt, die „zur Unterstützung bei der Bekämpfung zukünftiger Straftaten, zur Verhütung einer Straftat oder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung von Bedeutung sein können“.<sup>29</sup>

Auch in diesen Fällen werden die Angaben durch die „zentrale Stelle“ übermittelt, mit Ausnahme der besonderen Dringlichkeit, bei der eine Polizeibehörde die örtlich zuständige Behörde unmittelbar benachrichtigen kann.<sup>30</sup>

## b) Kommentar

- Artikel 39 kann als Dreh- und Angelpunkt der polizeilichen Zusammenarbeit im Schengener Durchführungsübereinkommens betrachtet werden. Wenn auch in erster Linie der gegenseitige Informationsaustausch Gegenstand der Bestimmungen ist, so kann aufgrund seiner extensiven Formulierung Absatz 1 durchaus als Grundlage anderer Formen der Zusammenarbeit dienen.

Im Gegensatz zu den bestehenden bilateralen Vereinbarungen wird der Informationsaustausch im Schengener Durchführungsübereinkommen nicht auf die Grenzgebiete beschränkt. Auch sind nicht – wie dies zum Beispiel im belgisch-niederländischen Abkommen der Fall ist – nur einzelne Polizeidienste durch das Abkommen betroffen, sondern die Gesamtheit der Polizeibehörden.

Interessant ist auch die Möglichkeit, im präventiven Bereich zusammenzuarbeiten. Die empirische Untersuchung hat hier gezeigt, daß der präventive Bereich bisher kaum Gegenstand einer Zusammenarbeit war.

- Aus der Sicht der Grenzpolizeibehörden muß zunächst festgestellt werden, daß der bisherige, eher informelle Informationsaustausch zwar nunmehr eine einheitliche gesetzliche Grundlage erhält, diese internationale Form der Kooperation jedoch grundsätzlich den zentralen Stellen vorbehalten bleibt.

Das interministerielle belgische Rundschreiben zur Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens bestimmt diesbezüglich,

29 Art. 46 SDÜ.

30 Vgl. DE HERT, P., VANDERBORGH, J., S. 382–385.



daß Anfragen aus dem Ausland, die eine Informationsanfrage oder eine operationelle Anfrage beinhalten, dem „Allgemeinen polizeilichen Unterstützungsdienst“ mit Sitz in Brüssel vorgelegt werden müssen.<sup>32</sup>

Direkte Kontakte zwischen Polizeibehörden sind nach Artikel 39 Abs. 3 nur im Falle von Dringlichkeit zulässig.

Der spezifischen Situation der Grenzgebiete Rechnung tragend schafft Artikel 39 Abs. 4 jedoch die Möglichkeit, in den Grenzgebieten durch Vereinbarungen zwischen den zuständigen Ministerien spezifische Regelungen für die Zusammenarbeit zu treffen.<sup>33</sup>

Ungeachtet dieser zu schaffenden Gesetzesgrundlagen bestimmt die innerbelgische Richtlinie zur Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens, daß in den verschiedenen Grenzregionen jeweils ein Gendarmeriedistrikt als Kontaktstelle bezeichnet wird, um die internationale Zusammenarbeit zu gewährleisten.

Wie in der empirischen Untersuchung erläutert, bestehen diese Kontaktstellen in den Ländern der Euregio Maas-Rhein schon seit Jahren. Es handelt sich insofern, zumindest was die Euregio Maas-Rhein betrifft, um die amtliche Bestätigung eines Ist-Zustands.

Neu ist sicherlich, daß nunmehr alle drei belgischen Polizeidienste verpflichtet werden, in allen Bereichen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit diese Kontaktstellen zu nutzen.<sup>34</sup>

Im aktuellen belgischen Polizeigefüge ist diese Verpflichtung nicht unproblematisch. Die empirische Untersuchung hat gezeigt, daß insbesondere im Bereich der internationalen Zusammenarbeit das Konkurrenzdenken zwischen Polizeidiensten ausgeprägt ist.

- 
- 31 SWART, A.: „Politie en veiligheid in het Akkoord en de Overeenkomst van Schengen“, NJB, 31. Januar 1991, Nr. 5, S. 210.
  - 32 Circulaire interministerielle sur l'incidence de la Convention de Schengen en matière de contrôle frontalier et de coopération policière et judiciaire, 16. März 1995, M.B. 28. März 1995.
  - 33 Die Länder der Euregio haben von diesen Möglichkeiten mehrfach Gebrauch gemacht.
  - 34 Die Direktion für die internationale Zusammenarbeit des „SGAP“ wurde beauftragt, darüber zu wachen, daß alle Polizeidienste gleichermaßen in den Genuß der Dienstleistungen der regionalen Kontaktstellen gelangen (Protocole d'accord entre les ministres de l'intérieur et de la justice concernant la coopération policière bilatérale avec les pays voisins du 4 juillet 1994, n.v.).

In der Praxis kann dennoch festgestellt werden, daß Beamte anderer Dienste, insbesondere die Gerichtspolizei, zögern, die Hilfe der Kontaktstelle in Anspruch zu nehmen. Dieses Verhalten wird mit der Befürchtung begründet, die Gendarmerie könne ihre Vermittlerfunktion nutzen, um in eigener Verantwortung eigene Ermittlungen zu führen.

- Die Verpflichtung, die gesamte grenzüberschreitende Zusammenarbeit über eine einheitliche Stelle (zentrale Stelle oder Gendarmerie-Kontaktstelle) abzuwickeln, hat als erklärtes Ziel, die Arbeit der Polizeidienste effizienter, einheitlicher und übersichtlicher zu gestalten. Den Erfahrungen aus der Vergangenheit Rechnung tragend, will man vermeiden, daß Beamte mehrerer Dienste in demselben Sachverhalt parallel Erkenntnisse aus dem Ausland einholen und somit wegen fehlender Koordination wichtige Erkenntnisse verloren gehen. Offensichtliches Ziel ist aber auch, dem bisherigen „wildem“ Informationsaustausch Einhalt zu gebieten.

Dem einzelnen Beamten der Grenzbehörden, der sich im Laufe der Jahre seine eigenen Verbindungen zu ausländischen Kollegen aufgebaut hat, ist es – außerhalb der Dringlichkeit – nicht mehr gestattet, in eigener Verantwortung Kontakt zu der Nachbarbehörde aufzunehmen.

- Wenn die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch diese Praxis sicherlich an Spontaneität verliert, so wird doch eine bedeutend größere Transparenz geschaffen. Die Kontaktstellen werden verpflichtet, den Informationsaustausch nach bestimmten Vorgaben in bezug auf Speicherung und weitere Verwendung zu betreiben. Nicht zuletzt gilt es, den Informationsfluß mit den datenschutzrechtlichen Bestimmungen in Einklang zu bringen.

#### 4. *Grenzüberschreitende Observation*

##### a) *Einleitung*

Die Verhandlungen zu Artikel 40 gestalteten sich bedeutend weniger problematisch, als dies für die Nachteile der Fall war. Dies lag teilweise daran, daß es sich bei Observationen um bedeutend diskretere Ermittlungspraktiken handelt, die darüber hinaus keinerlei Intervention oder Zugriffskompetenz im Nachbarland erforderlich machen.

Da Observationen zudem durch Beamte in Zivil durchgeführt werden, betrachteten manche Verhandlungsteilnehmer eine Reglementierung als

reine Theorie, deren Einhaltung zudem nicht überprüfbar sei. Andere waren aus den gleichen Gründen der Meinung, daß spezifische Gesetzesbestimmungen nutzlos seien. Die Durchsicht der Verhandlungsprotokolle erlaubt, den Werdegang des Artikels 40 nachzuvollziehen. Zum besseren Verständnis der letztlich verabschiedeten Bestimmung erscheint es interessant, die wichtigsten Etappen dieser Gespräche wiederzugeben.<sup>35</sup>

Zu Beginn der Diskussionen stellte sich die Frage der Begriffsumschreibung. Verschiedene Delegationsteilnehmer definierten die grenzüberschreitende Observation als eine Beobachtung durch Polizeibeamte im Ausland. Die Mehrheit hingegen, insbesondere die deutschen Verhandlungspartner, sahen in der Observationsmaßnahme die Möglichkeit, die polizeiliche Observation einer Person über die Grenze hinaus fortzusetzen.

Im Januar 1987 legte die deutsche Delegation einen ersten Text vor, der als Verhandlungsgrundlage dienen sollte und in dem der unterschiedlichen Haltung der anderen Delegationen weitmöglichst Rechnung getragen wurde. Das Projekt sah vor, daß der grenzüberschreitenden Observation immer ein Rechtshilfeersuchen vorausgehen müsse. Die Fälle, in denen eine Observation möglich sei, wurden relativ allgemein umschrieben. So wurde festgehalten, daß die Observation immer dann genehmigt werden könne, wenn sie der Strafverfolgung oder der Strafvollstreckung dienlich sei oder die observierte Person verdächtigt werde, eine „schwere Straftat“ begangen zu haben.

Die Weiterführung der Observation jenseits der Grenze ohne vorherige Genehmigung wurde für die Ausnahmesituation vorgesehen, daß es den örtlich zuständigen Beamten zeitlich und räumlich unmöglich sei, die Observation an der Grenze zu übernehmen.

Als einschränkende Maßnahme sah dieser erste Vorschlag vor, daß die Observation auf eine Distanz von 100 Kilometern und eine Dauer von 5 Stunden ab Grenzübertritt beschränkt sein sollte.<sup>36</sup> In den Fällen, in denen eine Observation ohne vorherige Genehmigung grenzüberschreitend durchgeführt wird, sollten die zuständigen Behörden unverzüglich auf direktem Wege, gegebenenfalls via Interpol, informiert werden.

---

35 Die Verhandlungsunterlagen wurden am Sitz des Generalkommissariats der Benelux-Wirtschaftsunion in Brüssel eingesehen, das ebenfalls die Funktion des Sekretariats der Schengenverhandlungen wahrgenommen hat.

36 Observationen in und von Privatwohnungen wurden untersagt.

Des weiteren wurde ausdrücklich vermerkt, daß die Amtsbefugnis der observierenden Beamten auf die Observation beschränkt sei und jegliche anderen polizeilichen Eingriffe untersagt seien. Der Einsatz der Schußwaffe wurde auf Fälle der „Dringlichkeit“ und „Notwendigkeit“ beschränkt.<sup>37</sup>

Im Verlauf der weiteren Verhandlungen wurde dieser Vorschlag mehrmals abgeändert, insbesondere durch eine neue Textvorlage im Monat Juni 1988. Der Begriff „schwerwiegende Straftat“ wurde durch den noch weitergehenden Wortlaut „strafbare Tat“ ersetzt. Darüber hinaus wurde die Observation ohne zeitliche und räumliche Begrenzung auf fremdem Grundgebiet zugelassen.

Hingegen wurde vorgesehen, daß jede Observation, ohne Ausnahme, durch ein vorhergehendes Rechtshilfeersuchen genehmigt werden müsse.<sup>38</sup>

Das Rechtshilfeersuchen sei nicht an Interpol zu richten, sondern an die Behörde, die von dem betreffenden Land hierzu bezeichnet worden sei. Der Einsatz der Dienstwaffe wird auf Notwehrsituationen beschränkt. Nach Beendigung der Observation werden die Beamten verpflichtet, den örtlich zuständigen Behörden über die Ermittlungsmaßnahmen Bericht zu erstatten.

Im August 1989 wurde Einigkeit über die meisten Durchführungsmodalitäten der Observation erzielt.<sup>39</sup>

Die drei verbleibenden Verhandlungspunkte waren die Verabschiedung der Liste mit den Straftaten, die eine grenzüberschreitende Observation gestatten, die Bezeichnung der Dienste, die berechtigt würden, Observationen durchzuführen, sowie die Bezeichnung der zentralen Dienststellen, die befugt seien, Observationen zu genehmigen.

Eine Mehrheit der Gesprächsteilnehmer wollte in der Tat die Straftatbestände, die Gegenstand einer grenzüberschreitenden Observation sein können, in einer abschließenden Liste festhalten.

Einigkeit wurde darüber erzielt, daß zumindest die grenzüberschreitende Observation, die ohne vorherige Genehmigung durchgeführt werden

---

37 Auch wurde festgehalten, daß die Zahl der observierenden Beamten auf ein Minimum zu beschränken sei.

38 Die observierenden Beamten seien verpflichtet, das Rechtshilfeersuchen während der Observation mitzuführen.

39 Die Delegationen berücksichtigten wie ursprünglich vorgeschlagen zwei unterschiedliche Ausgangssituationen: die Observation im Rahmen eines Rechtshilfeersuchens und, in Ausnahmefällen, die Observation ohne vorheriges Einverständnis.

kann, auf spezifische Taten beschränkt bleibt. Eine Liste von 13 Staffatbeständen wurde verabschiedet.

Hingegen wurde allgemein die Ansicht vertreten, daß die grenzüberschreitende Observation nach vorheriger Anfrage nicht in gleichem Maße eingeschränkt werden sollte. Hier solle es dem ersuchten Land überlassen werden, aufgrund der konkreten Gegebenheiten einer Observation zuzustimmen oder diese zu verweigern.

Schließlich wurde auch in diesem Punkt eine Kompromißlösung gefunden, wonach eine Observation in vorgenannten Fällen nur bei auslieferungsfähigen Straftaten grenzüberschreitend durchgeführt werden dürfe.

Die Bezeichnung der zuständigen zentralen Stellen wurde den einzelnen Vertragspartnern überlassen.

Bleibender Diskussionspunkt war die Bezeichnung der zur Durchführung der Observation befugten Beamten. Die deutschen Verhandlungspartner waren die einzigen, die neben den Polizeidiensten im allgemeinen Sinne auch den Bundesgrenzschutz bezeichnet hatten. Diese deutsche Forderung stieß auf heftige Kritik seitens der anderen Vertragsparteien. Vor allem die luxemburgische und die niederländische Delegation machten ihre Zustimmung zu Artikel 40 ausdrücklich davon abhängig, daß nur die allgemeinen Polizeidienste Observationen durchführen dürften.

Intensive Debatten waren die Folge, in denen die deutsche Delegation vehement ihren Standpunkt behauptete und darlegte, daß der BGS bei der Kriminalitätsbekämpfung in Deutschland, insbesondere im Bereich des Drogen- und Waffenschmuggels, wichtige Aufgaben wahrnehme.

Diese Argumente konnten überzeugen und so wurden die „Zollbehörden“ ebenfalls befähigt, grenzüberschreitende Observationen durchzuführen, jedoch ausschließlich in Fällen, in denen es sich um Drogen- oder Waffenschmuggel handelt.

Die in Artikel 40 enthaltenen Bestimmungen werden hiernach wiedergegeben. In dem anschließenden Kommentar soll geprüft werden, in welchem Verhältnis diese neue Rechtsgrundlage zu den Erfordernissen der polizeilichen Praxis steht.

## b) Textanalyse – Artikel 40 des Schengener Durchführungsübereinkommens

### *Grundprinzip*

Artikel 40.1, Absatz 1, gestattet eine grenzüberschreitende Observation unter der Voraussetzung, daß:

- die Observation im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens durchgeführt wird,
- die Observation im Ursprungsland der Beamten begonnen hat,
- die zu observierende Person in Verdacht steht, eine auslieferungsfähige Straftat begangen zu haben,
- der Observation in einem zuvor gestellten Rechtshilfeersuchen zugestimmt wurde (gegebenenfalls mit Auflagen).<sup>40</sup>

### *Ausnahmeregelung*

Wenn wegen der besonderen Dringlichkeit ein vorheriges Rechtshilfeersuchen nicht gestellt werden kann, gestattet Artikel 40.2, Abs. 1, die Fortführung der Observation ins Nachbarland. Voraussetzung ist jedoch, daß die observierte Person verdächtigt wird, eine in einer abschließenden Liste aufgeführte Straftat begangen zu haben.<sup>41</sup>

Dem observierenden Beamten wird in diesem Fall die Verpflichtung auferlegt, noch während der Observation schnellstmöglichst die zentrale Behörde des Landes, in dem die Observation weitergeführt wird, zu informieren.

Wenn die zuständigen Behörden dies verlangen, ist die Observation unverzüglich einzustellen. Die Observation muß in jedem Fall abgebrochen werden, wenn vor Ablauf einer Frist von fünf Stunden keine ausdrückliche Genehmigung vorliegt.

40 Artikel 40.1, Abs. 2, sieht die Verpflichtung für die observierenden Beamten vor, die Observation den örtlich zuständigen Beamten auf Verlangen zu übergeben.

41 Artikel 40.7: Mord, Totschlag, Vergewaltigung, vorsätzliche Brandstiftung, Falschmünzerei, schwerer Diebstahl, Hehlerei und Raub, Erpressung, Entführung und Geiselnahme, Menschenhandel, unerlaubter Verkehr mit Betäubungsmitteln, Verstoß gegen die gesetzlichen Vorschriften über Waffen und Sprengstoffe, Vernichtung durch Sprengstoffe, unerlaubter Verkehr mit giftigen und schädlichen Abfällen.

Auch wurde die Verpflichtung für die Beamten vereinbart, ein begründetes Rechtshilfeersuchen nachzureichen.

### *Allgemeine Voraussetzungen*

Artikel 40.3 listet die allgemeinen Voraussetzungen auf, die bei einer grenzüberschreitenden Observation eingehalten werden müssen.

Als erstes wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß das Recht der Vertragspartei, auf dessen Boden die Observation durchgeführt wird, Anwendung findet. Dies beinhaltet auch, daß die observierenden Beamten die Anweisungen der örtlich zuständigen Behörden zu befolgen haben.<sup>42</sup>

Wenn dies nicht ausdrücklich untersagt wurde, können die observierenden Beamten während der Observation ihre Dienstwaffe mitführen. Ihr Gebrauch ist jedoch mit Ausnahme des Falles der Notwehr unzulässig. Die Beamten sind nicht befugt, Wohnungen und öffentlich nicht zugängliche Grundstücke zu betreten. Des weiteren ist es den Beamten untersagt, die zu observierende Person anzuhalten oder festzunehmen.

Schließlich werden die observierenden Beamten verpflichtet, den örtlich zuständigen Behörden Bericht über die Operation zu erstatten.

### *Die befugten Beamten*

Berechtigt, um grenzüberschreitende Observationen durchzuführen, sind:

- in Belgien: die Gerichtspolizei, die Gendarmerie und die Gemeindepolizei,
- in Deutschland: die Beamten der Polizeien von Bund und Ländern,
- in den Niederlanden: die Beamten der Reichspolizei und der Gemeindepolizeien.

Darüber hinaus werden im Bereich des unerlaubten Waffen- und Drogenschmuggels die Zollfahndungsbehörden der drei Länder befugt, grenzüberschreitende Observationen durchzuführen.

---

42 Artikel 40.3 lit. c sieht darüber hinaus vor, daß die Beamten das genehmigte Rechtshilfeersuchen grundsätzlich mitführen müssen und die observierenden Beamten jederzeit in der Lage sein müssen, ihre amtliche Funktion nachzuweisen.

### *Zentrale Stelle*

In den jeweiligen Ländern wurden sehr unterschiedliche „zentrale Stellen“ bezeichnet, um die Observationsanfragen zu bearbeiten.

In Deutschland ist das Bundeskriminalamt zuständig, um Observationsanfragen aus dem Ausland zu bearbeiten. In den Niederlanden wurde ein Staatsanwalt mit dieser Aufgabe betraut.<sup>43</sup>

Auf belgischer Seite wurde zum Zeitpunkt der Unterzeichnung das Generalkommissariat der Kriminalpolizei als Ansprechpartner benannt. In einem interministeriellen Rundschreiben<sup>44</sup> wird diese Kompetenz dem „Allgemeinen polizeilichen Unterstützungsdienst“<sup>45</sup> übertragen, der seinerseits den „Magistrat National“<sup>46</sup> informiert.

### *Bilaterale Vereinbarungen*

Artikel 41.6 sieht ausdrücklich vor, daß im Wege bilateraler Vereinbarungen der Anwendungsbereich der Bestimmung über die grenzüberschreitende Observation erweitert und zusätzliche Regelungen zu seiner Durchführung getroffen werden können.

#### **c) Kommentar**

- Erstmals wird in einem internationalen Vertrag die grenzüberschreitende Observation ausführlich reglementiert.

---

43 Der Staatsanwalt trägt die amtliche Bezeichnung „der landesweit zuständige Staatsanwalt für grenzüberschreitende Observationen“.

44 Circulaire interministérielle sur l'incidence de la Convention de Schengen en matière de contrôle frontalier et de coopération policière et judiciaire, M.B. 28. März 1995, S. 7765.

45 Im Sinne einer Verbesserung der Koordination zwischen den drei bestehenden belgischen Polizeidiensten wurde ein einheitlicher Dienst errichtet, der die drei Dienste in ihrer Arbeit unterstützt, insbesondere im operativen und internationalen Bereich.

46 Der „Magistrat National“ ist ein Staatsanwalt mit nationaler Zuständigkeit. Seine Aufgaben betreffen unter anderem die internationale polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit.



Wenn nunmehr auch eine einheitliche rechtliche Grundlage vorhanden ist, so erlaubt ein Vergleich mit der vorherigen Observationspraxis die Feststellung, daß Artikel 40 einschränkender als die bisherige polizeiliche Vorgehensweise ist.

Die Fälle, in denen Observationen durchgeführt werden können, wurden ausdrücklich auf auslieferungsfähige Straftaten begrenzt und – in bestimmten Ausnahmesituationen – auf Taten, die in einer abschließenden Liste enthalten sind. Dies führt dazu, daß in einer Reihe von Fällen grenzüberschreitende Observationen nicht durchgeführt werden können. So wurde im Bereich „Fälschung“ nur die „Fälschmünzerei“ in die Liste aufgenommen, die „Fälschung von Ausweisdokumenten“ zum Beispiel aber nicht vorgesehen.

Auch neuere Erscheinungsformen der internationalen Kriminalität wie Geldwäsche oder Verbreitung von Kinderpornographie über Internet, erlauben keinen Grenzübertritt außerhalb eines vorherigen Rechtshilfeersuchens.

- Nur die Personen dürfen observiert werden, die in Verdacht stehen, an der Begehung einer der im Abkommen genannten Taten beteiligt zu sein. Dadurch, daß Observationen auf Täter oder Mittäter beschränkt bleiben, ist es nicht mehr möglich, wie dies in der Vergangenheit regelmäßig der Fall war, Personen zu observieren, die zum Umfeld des vermutlichen Straftäters gehören.

Erfahrungen aus der Polizeipraxis zeigen, daß zum Beispiel oftmals die Observation des Lebenspartners eines Straftäters zum Auffinden des Täters beitragen kann.<sup>47</sup> Einer der befragten Gesprächspartner äußerte hierzu, daß die Einschränkung dazu führen könne, daß Personen als mögliche Komplizen in Feststellungsprotokollen bezeichnet würden, auch wenn dies durch keinerlei materielles Element belegt sei. Ziel wäre hierbei nur, die Genehmigung zum Grenzübertritt zu erhalten.

- Der Erhalt einer Genehmigung zur Durchführung einer grenzüberschreitenden Observation setzt in jedem Fall das Bestehen eines Ermittlungsverfahrens voraus. So verlangt die Formulierung des Artikels 40, daß eine Straftat im Vorfeld der Observation begangen wurde.

---

47 Die einschränkende Formulierung des Artikels 40 wurde schon während der Verhandlungen in Frage gestellt. Doch auch hier haben insbesondere die Franzosen auf die Beibehaltung der Einschränkungen bestanden.

Dies bedeutet, daß präventive oder defensive Observationen von Personen, die verdächtigt werden, eine Straftat zu planen, ausgeschlossen sind. Somit können Hinweise von Informanten, die auf die Begehung einer Straftat hinweisen, nicht im Rahmen der grenzüberschreitenden Observation geprüft werden.

- Der Einsatz von Zwangsmitteln wird bedeutend eingeschränkt. Die Regel ist, daß die observierenden Beamten ihre Dienstwaffe mitführen dürfen. Dem kann jedoch durch die ersuchte Vertragspartei widersprochen werden. Es ist demnach durchaus denkbar, daß Observationsbeamte unbewaffnet die Grenze überschreiten. Man kann sich unschwer die Situation vorstellen, die eintritt, wenn die Beamten entdeckt werden und von den observierten Personen, die bewaffnet sein können, angegriffen werden.
- Den observierenden Beamten wird auch untersagt, die observierte Person anzuhalten oder festzunehmen. Es stellt sich die Frage, wie sich nun der Beamte verhalten soll, der Zeuge einer weiteren Straftat wird. Darf er im Ausland eingreifen, oder muß er sich darauf beschränken, der Tatausführung zuzusehen und den Täter lediglich zu observieren? Werden die observierenden Beamten Zeugen eines Gewaltverbrechens (zum Beispiel einer Vergewaltigung), müssen sie dann die einschränkenden Bestimmungen einhalten oder können sie Nothilfe als „Jedermannsrecht“ anwenden?
- In den verschiedenen Ländern wurden sehr unterschiedliche „zentrale Stellen“ bezeichnet. Es handelt sich um das BKA (Deutschland) als eigenständiger Polizeidienst, eine polizeiliche Verwaltungsstelle in Absprache mit einem „Magistrat National“ oder aber um Vertreter der Justizbehörden (Luxemburg, Niederlande, Frankreich). Das Bestehen unterschiedlicher Entscheidungsträger kann zu Koordinationsproblemen führen.
- Wenn auch in der Regel in den drei Ländern der Euregio ausschließlich spezialisierte Einheiten Observationen durchführen, so gesteht der Text des Abkommens allen Beamten dieses Recht zu. In Anbetracht der Tatsache, daß Observationen eine komplexe Ermittlungsmethode darstellen, wäre eine Einschränkung auf eigens hierfür ausgebildete Observationsbeamte gerechtfertigt gewesen.

## 5. *Grenzüberschreitende Nacheile*

### a) Einleitung

Die Bestimmungen über die grenzüberschreitende Nacheile gehörten zweifelsohne zu den Punkten, die den Verhandlungsdelegationen das meiste Kopfzerbrechen bereitet haben.

Die Lektüre der Arbeitsunterlagen der Arbeitsgruppen gibt auch hier ein interessantes Bild des Werdegangs der Verhandlungen.

Vor allem die französische Delegation und in geringerem Maße die niederländischen Verhandlungsteilnehmer waren dem Nacheilerecht gegenüber negativ eingestellt. Es wurde allgemein die Meinung vertreten, daß aufgrund der bestehenden Kommunikationsmittel eine Nacheile über die Landesgrenzen hinaus nicht erforderlich sei und eine frühzeitige Benachrichtigung des Nachbarlandes stets möglich sei.

Die deutsche Delegation hingegen forderte ein ausgedehntes Nacheilerecht und vertrat die Ansicht, daß jede Einschränkung des Nacheilerechts die effiziente Verfolgung von Straftätern erschweren würde.<sup>48</sup>

Die sehr langwierigen Diskussionen zielten somit darauf ab, einen fast aussichtslosen Kompromiß zwischen der maximalistischen deutschen Forderung und dem minimalistischen französischen Standpunkt zu erzielen.

Im Oktober 1987 legte die deutsche Delegation eine erste schriftliche Diskussionsgrundlage vor, in der schon eine Reihe der von den anderen Delegationen geforderten Einschränkungen berücksichtigt wurden. So bestand Einigkeit darüber, daß die Nacheile „ultima ratio“ bleiben müsse und nur in solchen Ausnahmesituationen zulässig sei, in denen die örtlich zuständigen Polizeibehörden nicht zeitig genug informiert werden konnten, um die Nacheile an der Grenze zu übernehmen.<sup>49</sup>

In diesem ersten Vorschlag wurde vorgesehen, daß nur Personen, die eine „schwere Straftat“ begangen haben, über die Grenze hinaus verfolgt

---

48 Die maximalistische deutsche Forderung wurde insbesondere in der niederländischen Literatur oftmals kritisiert. Vgl. DE ROOS, T.A.: „Droit de poursuite en akkoord van Schengen“, in „Dissonnanten bij het akkoord van Schengen“, Deventer 1990, S. 63. MOLS, G., SPONKEN, T.: „Europa 1992, een moeras voor verdachte en verdediging?“ in „Dissonnanten bij het akkoord van Schengen“, Deventer 1990, S. 63.

49 Auch wurde ausdrücklich auf die im Beneluxvertrag bestehenden Bestimmungen Bezug genommen.

werden dürfen, und dann auch nur von Beamten, die „äußerlich“ als solche erkennbar seien.

Ein Nacheilrecht wurde über eine Distanz von zwanzig Kilometern ab Grenzübertritt vorgesehen, wobei unverzüglich eine Benachrichtigung der Interpolbehörde erfolgen sollte.

Dieser Textvorschlag fand nicht die Zustimmung der anderen Delegationen. Insbesondere die niederländischen Verhandlungsteilnehmer führten an, daß das Festhalterrecht ausführlicher umschrieben werden müsse und Einschränkungen der Nacheile klar definiert werden müßten (z.B. in Wohnbezirken, Privatwohnungen usw.).

Acht Monate später, im Juni 1988, stellte die Formulierung des Nacheilrechts weiterhin Probleme. Diskutiert wurde unter anderem das Statut des nacheilenden Beamten, der Einsatz der Dienstwaffe, die Haftungsfrage sowie die Verfahrensweise nach Beendigung der Nacheile.

Die französische Delegation zeigte weiterhin wenig Begeisterung für die Nacheile und schlug als Alternative vor, in Grenzregionen gemeinsame Einsatzgruppen einzusetzen. Der Vorschlag wurde im weiteren Verlauf der Verhandlungen verworfen.

Die niederländische Delegation hatte ihrerseits einen sehr ausführlichen Fragenkatalog vorbereitet.<sup>50</sup>

Ein neuer Text wurde somit ausgearbeitet. Der allgemeine Begriff „schwerwiegende Straftat“ wurde gestrichen. Eine Nacheile sollte nur noch dann zulässig sein, wenn die verfolgte Person vermeintlicher Täter einer auslieferungsfähigen Straftat ist oder aus einer Haftanstalt entflohen sei.

In dieser Textvorlage wurde das Nacheilrecht selbst nicht mehr räumlich eingeschränkt, das Festhalterrecht hingegen auf eine Distanz von zehn Kilometern nach Grenzübertritt begrenzt.

Die vorgeschlagenen „allgemeinen“ Durchführungsmodalitäten waren nahezu identisch mit denen der letztlich verabschiedeten Fassung des Artikels 41.

So wurde das Statut des nacheilenden Beamten dem des örtlich zuständigen Beamten angeglichen und der Einsatz der Dienstwaffe auf Notwehrsituationen beschränkt. Die straf- und zivilrechtliche Haftung der Beamten wurde allgemein reglementiert. Die Verhaltensweise der Beamten nach

---

50 Es wurden unter anderem folgende Fragen gestellt: Wer darf wo, wie, unter welchen Bedingungen, mit welchem Ziel und unter wessen Verantwortung ein Nacheilrecht ausüben?

Beendigung der Nacheile (schriftlicher Bericht, Auskunftspflicht, usw.) wurde ausführlich festgelegt.

Die französische Delegation verwarf jedoch weiterhin die Gesamtheit der Textvorlage. Auch die belgischen, niederländischen und luxemburgischen Delegationen machten in einzelnen Punkten Vorbehalte geltend.

Trotz zahlreicher weiteren Arbeitssitzungen konnte auch bis Juni 1989 keine Einigung gefunden werden. Die französische Delegation bestand weiterhin auf ihren Forderungen.

So waren die Franzosen noch stets der Ansicht, daß dem nacheilenden Beamten auf keinen Fall ein Festhalterecht auf fremdem Grundgebiet zugestanden werden könne.

Des weiteren wurden Nacheilen durch zivile Dienstfahrzeuge abgelehnt. Schließlich waren die Franzosen auch nicht bereit, Nacheilen bei auslieferungsfähigen Straftaten zuzulassen und forderten einen Straftatenkatalog.

Das größte Problem stellte sicherlich die strikte Ablehnung eines jeglichen Festhalterechts dar. Die anderen Delegationen waren jedoch in diesem Punkt nicht mehr bereit, weitere Zugeständnisse zu machen. Sie vertraten die Ansicht, daß ein Nacheilrecht ohne Festhaltungsmöglichkeit sein Ziel verfehlen würde.

Einziges Gegenargument der französischen Delegationsteilnehmer war der Hinweis auf die „Souveraineté nationale“, die nationale Gebietshoheit, die gefährdet würde, wenn ausländische Beamte auf französischem Boden polizeilich tätig würden.

Der Hinweis der anderen Delegationen, daß das Festhalterecht zahlreichen Einschränkungen unterworfen sei und das Festhalten eines auf frischer Tat gestellten Täters in allen Schengenländern ein Jedermannsrecht darstellte, vermochten die französischen Sachverständigen nicht zu überzeugen.

Nach weiteren Verhandlungen konnte in einigen Punkten Einigkeit erzielt werden. Was die Erkennungsmöglichkeit der nacheilenden Beamten betrifft, wurde vereinbart, daß die Beamten sich auch durch das Anlegen einer Armbinde als Polizisten zu erkennen geben können und zivile Einsatzfahrzeuge immer dann eingesetzt werden können, wenn sie mit Blaulicht und Martinshorn ausgerüstet sind.<sup>51</sup>

Auch wurde der Begriff „auslieferungsfähige Straftat“ als Voraussetzung für eine Nacheile gestrichen und durch eine vierzehn Straftatbestände umfassende Liste ersetzt.

Der einzige Punkt, der im September 1989 weiterhin ungeklärt blieb, war die kategorische Ablehnung der französischen Delegation, einem allgemeinen Festhalterrecht zuzustimmen.

Mit der Unmöglichkeit konfrontiert, eine zufriedenstellende Einigung zu finden, und unter dem zeitlichen Druck der politischen Verantwortungsträger wurden schließlich im Text des Artikels 41 verschiedene Alternativen vorgesehen. Jedem Land wurde es überlassen, in einseitigen Erklärungen festzulegen, in welchem Umfang ein Festhalterrecht auf eigenem Boden gewährt werde.

## **b) Textanalyse – Artikel 41 des Schengener Durchführungsübereinkommens**

### *Grundprinzip*

Artikel 41 §1 schafft die Möglichkeit für Beamte eines Schengenlandes, eine auf frischer Tat betroffene Person auch ohne Zustimmung über die Grenze hinaus zu verfolgen.

Voraussetzung hierfür ist, daß wegen der besonderen Dringlichkeit die zuständigen Behörden der anderen Vertragspartei nicht unterrichtet werden oder nicht rechtzeitig zur Stelle sein konnten, um die Verfolgung zu übernehmen.

Eine Nacheile ist auch dann zulässig, wenn sich die verfolgte Person in Untersuchungs- oder Strafhaft befand und aus der Haft entflohen ist.

In jedem Fall besteht für die nacheilenden Beamten die Verpflichtung, spätestens bei Grenzübertritt die zuständige Behörde des Gebietsstaates zu informieren.<sup>52</sup>

---

51 Die vorherige Weigerung, Beamten in Zivil Nacheilen zu gestatten, wurde damit begründet, daß keinerlei Verwirrung für den möglichen Beobachter der Nacheile verursacht werden dürfe. Es müsse für den Bürger immer ersichtlich sein, daß es sich um Polizeibeamte handele. Die abschließende Formulierung trägt dieser Forderung somit Rechnung.

52 Wenn die örtlich zuständige Behörde dies verlangt, ist die Nacheile unverzüglich zu beenden. Auch können die nacheilenden Beamten die örtliche Behörde ersuchen, die verfolgte Person zu ergreifen, um ihre Identität festzustellen oder die Festnahme vorzunehmen.

### *Anwendungsmodalitäten „à la carte“*

Da der Umfang des Nacheilerechts nicht einheitlich geregelt werden konnte, sehen die Absätze 2 bis 4 verschiedene Anwendungsalternativen vor, die von den Schengenstaaten in einseitigen Erklärungen festzuhalten sind.

So steht es den Vertragsparteien laut Abkommen frei, ein Festhalte-recht vorzusehen oder aber gänzlich auszuschließen. Des weiteren besteht die Möglichkeit, die Nacheile uneingeschränkt zu erlauben oder aber räumlich oder zeitlich zu begrenzen.

Schließlich müssen sich die Schengenländer einseitig dafür entscheiden, ob sie eine Nacheile bei allen auslieferungsfähigen Straftaten gewähren oder diese nur bei Straftatbeständen, die in einem Straftatenkatalog enthalten sind, zulassen.<sup>53</sup>

### *Allgemeine Voraussetzungen*

Artikel 41 § 5 listet eine Reihe von allgemeinen Voraussetzungen auf, denen jede Nacheile unterworfen ist. Diese Verpflichtungen beziehen sich teils auf die Nacheile selbst und teils auf die vertraglichen Verpflichtungen, die nach Beendigung der Nacheile einzuhalten sind.

#### **Während der Nacheile:**

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß das Recht des Gebietsstaates Anwendung findet und die örtlich zuständigen Beamten den nach-eilenden Polizisten gegenüber weisungsbefugt sind.

Während der Nacheile, die im übrigen nur auf dem Landwege erfolgen darf, ist das Betreten von Wohnungen und öffentlich nicht zugänglichen Grundstücken unzulässig.

---

53 Dieser Straftatenkatalog enthält Mord, Totschlag, Vergewaltigung, vorsätzliche Brandstiftung, Falschmünzerei, schweren Diebstahl, Hehlerei und Raub, Erpressung, Entführung und Geiselnahme, Menschenhandel, unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln, Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften über Waffen und Sprengstoffe, Vernichtung durch Sprengstoff, unerlaubten Verkehr mit giftigen und schädlichen Abfällen, und unerlaubtes Entfernen nach einem Unfall mit schwerer Körperverletzung oder Todesfolge.

Die nacheilenden Beamten müssen eindeutig als Polizisten zu erkennen sein<sup>54</sup> und der Einsatz der Dienstwaffe ist mit Ausnahme des Falles der Notwehr nicht zulässig.

Was die Anwendung von Zwangsmitteln betrifft, so sind die nacheilenden Beamten lediglich ermächtigt, die ergriffene Person im Hinblick auf ihre Vorführung vor die örtlichen Behörden einer Sicherheitsdurchsuchung zu unterziehen.<sup>55</sup>

### **Nach der Nacheile:**

Nach jedem Einschreiten (mit oder ohne Festhaltung) sind die nacheilenden Beamten verpflichtet, den örtlich zuständigen Behörden Bericht zu erstatten und sich auf Anfragen dieser Behörden bis zur Klärung des Sachverhalts zur Verfügung zu halten.

Absatz 6 ermächtigt die örtlich zuständigen Behörden, die festgenommene Person – ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit – zum Zwecke ihrer Vernehmung festzuhalten.

Nach spätestens sechs Stunden ab ihrer Ergreifung muß die festgehaltene Person freigelassen werden, es sei denn, die Person hat die Staatsangehörigkeit der Vertragspartei, auf deren Hoheitsgebiet sie aufgegriffen wurde oder aber den örtlichen Behörden liegt vor Ablauf dieser Frist ein Ersuchen um vorläufige Festnahme zum Zwecke der Auslieferung vor.<sup>56</sup>

### ***Die befugten Beamten***

Punkt 7 umfaßt die Liste der Polizeidienste der Schengenländer, denen ein Nacheilerecht unter den strengen Voraussetzungen des Punkt 5 gestattet wird.

---

54 Die Beamten sind „erkennbar“, wenn sie eine Uniform oder zumindest eine Armbinde tragen oder aber ihr Fahrzeug mit Zusatzeinrichtungen versehen ist. Der verpflichtende Charakter dieser Modalität wird von den Vertragsparteien noch dadurch unterstrichen, daß das Tragen von Zivilkleidung unter Benutzung eines getarnten Polizeifahrzeugs, welches nicht mit Zusatzeinrichtungen versehen ist, im Rahmen einer Nacheile unzulässig ist. Auch müssen die Beamten jederzeit in der Lage sein, ihre amtliche Funktion nachzuweisen.

55 Während der Beförderung sind die Beamten jedoch ermächtigt, Handschellen zu benutzen. Auch dürfen die von den verfolgten Personen mitgeführten Gegenstände sichergestellt werden.



Es handelt sich um dieselben Dienste, die schon mit der Durchführung von grenzüberschreitenden Observationen betraut wurden.<sup>57</sup>

### *Die einseitigen Erklärungen*

Bei Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens hat jedes Land in Anwendung des Artikels 41 §9 einseitige Erklärungen abgegeben, die den Rahmen des Festhalterechts bestimmen.

Diese Erklärungen sind sehr unterschiedlich ausgefallen. Demnach wird den belgischen Beamten eine Nacheile in die anderen Beneluxländer immer dann gestattet, wenn es sich um eine auslieferungsfähige Straftat handelt.<sup>58</sup> Ein Festhalterechts besteht während der ersten zehn Kilometer nach Grenzübertritt. Dieselben Regeln sind anwendbar, wenn niederländische oder luxemburgische Beamte in Belgien nacheilen.

Frankreich gestattet Nacheilen auf französisches Staatsgebiet nur bei Taten, die im Straftatenkatalog ausdrücklich vorgesehen sind. Ein Festhalterechts wird jedoch in allen Fällen formell verweigert.<sup>59</sup>

Deutschland hingegen gestattet allen Nachbarländern, nach der Begehung von auslieferungsfähigen Straftaten eine grenzüberschreitende Nacheile und gewährt ein uneingeschränktes Festhalterechts. Die Bundesrepublik hat somit auf die Anwendung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit verzichtet, da das Festhalterechts der deutschen Beamten im Ausland eingeschränkt wurde.

In Belgien besteht dieses Festhalterechts für deutsche Beamte lediglich während der ersten dreißig Minuten ab Grenzübertritt. Die Niederlande hingegen haben sowohl das Nacheilerechts als auch das Festhalterechts der deutschen Polizisten auf zehn Kilometer nach Grenzübertritt beschränkt.

---

56 Punkt 6, Abs. 2, hält ausdrücklich fest, daß dieses Ersuchen in „gleichwelcher Form“ gestellt werden kann.

57 In Belgien: die Gerichtspolizei, die Gendarmerie und die Gemeindepolizei; in Deutschland: die Beamten der Polizeien von Bund und Länder; in den Niederlanden: die Beamten der Reichspolizei und der Gemeindepolizei. Darüber hinaus werden in Teilbereichen auch die Zollfahndungsbehörden der drei Länder befugt, grenzüberschreitende Nacheilen durchzuführen.

58 Artikel 27 des Beneluxvertrages findet hier weiterhin Anwendung.

59 Demzufolge hat Belgien im Zuge der Gegenseitigkeit den französischen Beamten dieselben Einschränkungen auferlegt.

## c) *Kommentar*

### 1) **Anwendungsprobleme**

Die Bestimmungen über die Nachteile sind gekennzeichnet durch die besonders unterschiedlichen Standpunkte der Vertragsparteien.

Das Resultat der Verhandlungen ist demzufolge ein umständlicher Kompromiß, dessen Umsetzung in die Praxis nicht unproblematisch ist. Den hohen Erwartungen der Polizeipraktiker konnte der Text offensichtlich nicht genügen.

Der erste Jahresbericht der Schengengruppe von April 1996 ist sehr aufschlußreich. Dort ist nachzulesen:

*„In der Praxis hat sich darüber hinaus gezeigt, daß allerlei Beschränkungen und Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten bei der Anwendung des Nacheilerechts Komplikationen verursachen können“.*<sup>60</sup>

Die logische Folge ist, daß Polizeibeamte weiterhin zögern, bevor sie eine grenzüberschreitende Nachteile durchführen. Zu zahlreich sind die Fragen, die sich der nacheilende Beamte stellen muß und für die es bisher kaum befriedigende Antworten gibt.

Die Erkenntnisse, die aus der empirischen Untersuchung und der Schilderung von Fallbeispielen gewonnen werden konnten, erlauben, folgende neun Problemsituationen aufzuzeigen, die sich insbesondere in einem „Dreiländereck“ wie der Euregio Maas-Rhein stellen können:<sup>61</sup>

### *Unterschiedliche Voraussetzungen*

Die mögliche Durchführung grenzüberschreitender Nachteile kennt je nach Land verschiedene Grundvoraussetzungen. Sie ist entweder bei auslieferungsfähigen Straftaten oder aber bei Katalogstrafaten zulässig.

Dies bedeutet, daß der Beamte, der Zeuge einer Straftat wird und den Täter verfolgt, genau wissen muß, für welche Alternative das Zielland der Nachteile sich entschieden hat. Kennt er die Antwort auf diese erste Frage,

---

60 Jahresbericht über die Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens im Zeitraum vom 26. März 1995 bis zum 25. März 1996, Brüssel, 18. April 1996, S. 19.

61 BRAMMERTZ, S.: „Schengen et la poursuite transfrontalière“, *Vigiles – Revue du droit de police*, 1997, Nr. 1, S. 12.

muß ihm des weiteren bekannt sein, welche Taten in der Liste enthalten sind oder welche Taten so schwerwiegend sind, daß eine Auslieferung möglich ist, ohne wiederum zu vergessen, daß auch hier, selbst in den Ländern der Euregio, wichtige Unterschiede berücksichtigt werden müssen.<sup>62</sup>

Doch selbst wenn der nacheilende Beamte in seinem Dienstfahrzeug ausführliche Listen von Straftaten, die eine Nacheile ermöglichen, mitführt, muß er noch in der Lage sein, die soeben festgestellte Straftat rechtlich einzuordnen. Auch muß es für den Beamten möglich gewesen sein, erste Feststellungen zu treffen, bevor er die Verfolgung aufnimmt.<sup>63</sup>

Der Straftatenkatalog umfaßt unter anderem Mord und Totschlag. Vorsätzliche Körperverletzung hingegen wurde nicht vorgesehen. Muß der Beamte, der Zeuge einer schwerwiegenden Körperverletzung wird, den Tod des Opfers feststellen, bevor er den Täter über die Grenze verfolgen darf, oder kann er in eigener Verantwortung auf die Frage antworten, ob es sich um einen Mordversuch handelt, der eine Nacheile rechtfertigt?

Der unerlaubte Verkehr mit giftigen und schädlichen Abfällen ist ebenfalls in der Liste vorgesehen. Dies setzt voraus, daß den Beamten das Transportgut bekannt ist. Eine Überprüfung ist jedoch immer dann unmöglich, wenn der Lastkraftwagen die Polizeikontrolle durchfährt und ins Nachbarland flüchtet.

Die Frage drängt sich somit auf, ob die Vermutung des Bestehens einer Katalogstraftat ausreicht, um eine Nacheile zu beginnen. Eine bejahende Antwort erscheint gerechtfertigt, wobei das Bestehen eindeutiger Indizien vorausgesetzt werden muß.

An dieser Stelle sei nochmals an die im 3. Teil der Arbeit geschilderten Fallbeispiele erinnert. Bei keiner der drei dargelegten Nacheilen bestand zu Beginn der Verfolgung Gewißheit über die Art der begangenen Straftat.

Im ersten Fall stellten die Beamten während der Verfolgung fest, daß es sich bei dem flüchtigen PKW um ein gestohlenen Fahrzeug handelte. Bei der zweiten Nacheile wurden erst bei der Festnahme in Neuss (D) Indizien gefunden, die auf die Begehung einer Straftat hindeuteten. Insbesondere im dritten Fall bleibt zweifelhaft, ob die Nacheile in Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens gerechtfertigt gewesen wäre.

---

62 In der Tat sind in Anwendung des Beneluxvertrages alle Taten auslieferungsfähig, die mit Haftstrafen im Höchstmaß von mindestens sechs Monaten bedroht werden. Bei den anderen Schengenländern liegt hingegen diese Mindestgrenze bei einem Jahr.

63 INGENERF, P.: „Das Schengener Abkommen“, Kriminalistik 6/89, 344.

Die Polizeibeamten wurden im Rahmen einer Anzeige wegen vorsätzlicher Körperverletzung tätig. Eine „frische Tat“ im Sinne der Übereinkunft lag nicht mehr vor.

Zu dem Zeitpunkt, als die Beamten den Täter an der belgisch-niederländischen Grenze erblickten und die Verfolgung aufnahmen, verfügten sie lediglich über den Hinweis, daß dieser möglicherweise im Besitz von Drogen sei. Einziges Indiz war die Aussage der Klägerin.

Wenn der Flüchtige bei seiner Festnahme in Aachen auch zugegeben hat, eine kleine Menge Drogen verschluckt zu haben, so waren die Voraussetzungen des Schengener Durchführungsübereinkommens zu Beginn der Nacheile nicht gegeben.

### *Die Objektivität der Feststellungen*

Ein weiteres Risiko, das durch die strengen Auflagen geschaffen wird, besteht in einer „Überqualifizierung“ der festgestellten Straftat.

Folgende Nachteile aus dem Jahre 1996 soll diese Problemstellung verdeutlichen:

Ein belgischer Polizeidienst führte Fahrzeug- und Personenkontrollen unweit der belgisch-deutschen Grenze durch. Ein Autofahrer, der durch die Kontrolle überrascht wurde, leistete den Haltezeichen der Beamten keine Folge und umfuhr den Kontrollpunkt. Einer der Beamten mußte die Fahrbahn verlassen, um nicht vom flüchtigen Fahrzeug erfaßt zu werden. Die belgischen Beamten nahmen unmittelbar die Verfolgung auf und setzten diese auch auf deutschem Grundgebiet fort. Da es den nacheilenden Beamten nicht möglich war, unmittelbar in Funkkontakt zu den deutschen Behörden zu treten, wurde eine Vermittlerfunktion durch die belgische Einsatzzentrale wahrgenommen. Nach 25 Minuten Fahrt verloren die belgischen Beamten den Kontakt zu dem flüchtigen Fahrzeug und kehrten zu ihrer belgischen Dienststelle zurück.

Wenige Augenblicke später wurde der flüchtige Fahrer durch eine Straßensperre gestoppt, nicht ohne hierbei mehrere ausländische Dienstfahrzeuge zu beschädigen.

Nach Prüfung des Sachverhalts wurde festgestellt, daß es sich um einen belgischen Staatsbürger handelte, der wegen hohem Alkoholkonsum befürchtete, seinen Führerschein zu verlieren und deshalb die Flucht ergriffen hatte. Eine Festhaltung zum Zwecke der Auslieferung wurde somit nicht beantragt und die Person wurde freigelassen.

Prüft man nun, ob die Beamten das Schengener Durchführungsübereinkommen ordnungsgemäß angewandt haben, muß man unweigerlich feststellen, daß dies in mehrfacher Hinsicht nicht der Fall war.

Zwischen Belgien und Deutschland sind Nacheilen nur im Falle von auslieferungsfähigen Straftaten gestattet. Dies ist jedoch weder bei Alkoholvergiftung noch bei Mißachtung polizeilicher Anweisungen der Fall.<sup>64</sup>

Die Beamten rechtfertigten ihre Vorgehensweise, indem sie ein Feststellungsprotokoll wegen versuchten Totschlags erstellten, da sie die Ansicht vertraten, der Autofahrer habe versucht, einen der Beamten zu überfahren.<sup>65</sup>

Ohne der Entscheidung des belgischen Strafgerichts vorgreifen zu wollen, erscheint es sehr unwahrscheinlich, daß das Gericht diese Qualifizierung berücksichtigen wird.<sup>66</sup>

Es ist offensichtlich, daß die Möglichkeit, die begangene Straftat „höher“ einzustufen, negative Auswirkungen für den Rechtsuchenden haben kann, der sich gegebenenfalls wegen Taten verteidigen muß, die ihm möglicherweise nur wegen dem für die Nacheile notwendigen höheren Strafmaß vorgeworfen werden.

### *Frische Tat*

Nur Personen, die auf frischer Tat bei der Begehung einer Straftat betroffen werden, dürfen über die Landesgrenze hinweg verfolgt werden.

---

64 Die Strafen bei schwerwiegenden Verkehrsübertretungen beinhalten Haftstrafen von acht Tagen bis zu einem Monat. Bei Alkoholvergiftung, Trunkenheit am Steuer und Fahrerflucht liegen die möglichen Haftstrafen bei fünfzehn Tagen bis zu sechs Monaten. Auslieferungsfähig in Anwendung des Europäischen Auslieferungsvertrages und des Schengener Durchführungsübereinkommens sind jedoch nur Taten, die mit Haftstrafen im Höchstmaß von mindestens einem Jahr bestraft werden.

65 In Anwendung von Art. 49 § 5 hätten die belgischen Beamten sich zur Verfügung der deutschen Polizeibehörden halten müssen. In vorliegendem Fall sind sie jedoch nach Beendigung der Nacheile unmittelbar zur belgischen Dienststelle zurückgekehrt.

66 In den Fällen, in denen eine wirkliche Gefahr für den Beamten bestand hat, haben die belgischen Gerichte mehrmals Verurteilungen wegen Widerstands gegen die Staatsgewalt mit Waffengewalt ausgesprochen, wobei das Fahrzeug als Waffe angesehen wurde. Haftstrafen von drei Monaten bis zu zwei Jahren sind hier vorgesehen und können somit eine Nacheile rechtfertigen (mit Ausnahme von Frankreich). Vgl. HUTSEBAUT, F., „La police et le citoyen rebelle“, *Vigiles* 1, 1995, S. 21–25.

Verfolgt die Polizei eine Person, die wegen in der Vergangenheit begangener Taten durch Haftbefehl gesucht wird, ist die Voraussetzung der „frischen Tat“ nicht mehr gegeben und bleibt eine eventuelle Nacheile auf das Inland beschränkt.<sup>67</sup>

Da nach vorherrschender Meinung in Rechtslehre und Rechtsprechung die „frische Tat“ über einen bestimmten Zeitraum nach Begehung der Straftat hinaus besteht, stellt sich unweigerlich die Frage, ob eine Nacheile auch dann noch zulässig ist, wenn kein direkter Kontakt zu dem flüchtigen Fahrzeug mehr besteht.<sup>68</sup> Im gleichen Gedankengang muß auch die Frage aufgeworfen werden, ob die Grenze auch dann überschritten werden darf, wenn lediglich der Verdacht besteht, daß sich der flüchtige Täter ins benachbarte Ausland abgesetzt hat.<sup>69</sup>

Beide Fragen müssen verneint werden. Der Begriff „Nacheile“ verlangt einen fortwährenden Kontakt zwischen Verfolgern und Verfolgten, wie dies zum Beispiel in der englischen Bezeichnung „hot pursuit“ besonders deutlich zum Ausdruck kommt.

---

67 Eine Nacheile gemäß Artikel 41.1 Abs. 2 ist in diesem Fall lediglich dann zulässig, wenn die verfolgte Person sich in Untersuchungshaft oder Strafhaft befand und aus der Haft entflohen ist.

68 MOLS, G., SPONKEN, T., op. cit., S. 49.

69 Ein Fall aus dem Jahre 1992 kann dies verdeutlichen: Ein deutscher Autofahrer hatte unweit der deutsch-belgischen Grenze, im Trierer Raum, einen Verkehrsunfall mit Fahrerflucht begangen. Die Suche im deutschen Grenzgebiet verlief ergebnislos, so daß entschieden wurde, mit zwei Dienstfahrzeugen ins belgische Grenzland zu fahren und die Ermittlungen dort fortzusetzen. Der deutsche Autofahrer hatte in Belgien zwischenzeitlich einen zweiten Unfall verursacht, der die Benachrichtigung der belgischen Gendarmerie zur Folge hatte. Bei Eintreffen der belgischen Beamten am Unfallort wurde diesen mitgeteilt, daß zwischenzeitlich ein deutsches Polizeifahrzeug erschienen sei und den deutschen Verkehrsteilnehmer formlos mitgenommen habe. Bei dem anschließenden Schriftwechsel zwischen belgischen und deutschen Behörden erklärten die Beamten, in der Annahme gehandelt zu haben, ihr Verhalten sei durch die Nacheilebestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens gedeckt. Erklärend sei hierzu angemerkt, daß zum Zeitpunkt des Zwischenfalls das Schengener Durchführungsübereinkommen zwar von den Vertragsparteien unterschrieben, jedoch noch nicht in Kraft getreten war. Darüber hinaus gewährt das Schengener Durchführungsübereinkommen bei Verkehrsunfällen ohne Verletzte kein Nacheilerecht (es handelt sich weder um eine auslieferungsfähige Straftat noch um eine Listenstrafat).

Wenn es auch logisch erscheint, daß das Bestehen einer frischen Tat nach dem Recht des Tatortes beurteilt wird, so wird diese Sicht der Dinge nicht von allen Vertragsparteien geteilt.

So ist im Rundschreiben des französischen Justizministers zum Schengener Durchführungsübereinkommen zu lesen, daß die „frische Tat“ nach Artikel 53 des französischen Strafgesetzbuches zu beurteilen ist. Die französischen Justizbehörden werden demnach bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer im Nachbarland begonnenen Nacheile dazu angehalten, die Einhaltung der französischen Bestimmungen zur „frischen Tat“ zu prüfen. Diese Richtlinie des Ministers hält darüber hinaus fest, daß bei Nichteinhaltung der französischen Gesetzgebung der „Procureur de la République“ die Fortführung der Nacheile untersagen kann.<sup>70</sup>

Dies bedeutet, daß der belgische Beamte, der eine Nacheile in Richtung Frankreich aufnimmt, nicht nur belgisches, sondern auch französisches Recht anwenden mußte.<sup>71</sup>

### *Als Beamter erkennbar sein*

Die nacheilenden Beamten müssen immer als Polizisten zu erkennen sein. Wie einleitend erwähnt, handelte es sich hier um eine Forderung der französischen Verhandlungsdelegation. Als Kompromißlösung wurde vereinbart, daß das Tragen einer Armbinde oder das Anbringen von Zusatzeinrichtungen an zivilen Einsatzfahrzeugen ausreichen.

Der Vorteil liegt sicherlich darin, daß mögliche Zeugen der Nacheile und des eventuellen Zugriffs die Polizisten klar von den vermeintlichen Straftätern unterscheiden können. Diese einschränkende Regelung führt jedoch dazu, daß Beamte, die nicht über die vorgenannten technischen Hilfsmittel verfügen, keine Nacheile durchführen können. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn ein Beamter in Zivil am Steuer seines Privatfahrzeugs Zeuge eines Überfalls mit anschließender Flucht würde.<sup>72</sup>

70 Rundschreiben des französischen Justizministers vom 23. Juni 1995 bezüglich der Bestimmungen der Artikel 39 bis 41 des Schengener Durchführungsübereinkommens, S. 11.

71 Diese französische Vorgehensweise steht im Widerspruch zu der im Artikel 41. 5. a festgeschriebenen Regel, daß die nacheilenden Beamten an das Recht des Landes, in dem sie auftreten, gebunden sind.

72 Es sei darauf hingewiesen, daß die Anzahl der Fahrzeuge, die sich an einer Nacheile beteiligen dürfen, nicht eingeschränkt wurde.

### *Landweg*

Artikel 41.5.b beschränkt die Nacheile ausschließlich auf den Landweg. Diese Einschränkung entspricht nicht mehr dem Polizeialltag, bei dem auch auf dem Wasser oder dem Luftweg Verfolgungen durchaus denkbar sind. Ein Fallbeispiel aus dem Jahr 1988 soll dies verdeutlichen:

Ein unbekannter Straftäter drohte den österreichischen Behörden, einen See zu vergiften. Der Erpresser verlangte einen erheblichen Geldbetrag, um von seiner Tat abzusehen. Das Geld sollte im belgischen Hohen Venn durch zwei Motorradfahrer, denen eine bestimmte Fahrtroute vorgeschrieben wurde, übergeben werden. Die belgische Gerichtspolizei hatte die Unterstützung eines deutschen und eines niederländischen Polizeihubschraubers beantragt, um gegebenenfalls die Verfolgung in der schwer zugänglichen Sumpflandschaft zu ermöglichen.<sup>73</sup>

### *Privatwohnungen*

Wenn die verfolgte Person eine Wohnung oder ein nicht öffentlich zugängliches Grundstück betritt, muß die Nacheile in Anwendung des Artikels 41.5.c abgebrochen werden.<sup>74</sup>

Es muß hieraus geschlußfolgert werden, daß der Begriff „frische Tat“ als Grundvoraussetzung für eine Nacheile nach Grenzübertritt nicht mehr dieselbe Bedeutung wie im nationalen Recht hat.

Dem Beamten, dem nach innerstaatlicher Gesetzgebung im Falle der Begehung einer frischen Tat ausdrücklich gestattet wird, eine Privatwohnung zu betreten, bleibt dieses Recht nach Grenzübertritt verwehrt.

### *Zwangsmittel*

Artikel 42 des Schengener Durchführungsübereinkommens bestimmt, daß während des Einschreitens auf dem Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei die Beamten den örtlich zuständigen Beamten gleichgestellt werden,

---

73 Um territoriale Zuständigkeitsfragen zu vermeiden, befand sich in jedem Einsatzhubschrauber ein belgischer Beamter, der für den operationellen Einsatz auf belgischem Boden verantwortlich zeichnete.

74 SCHWARZ, K., Grenzen, Polizei-Nachrichten 6/92, S.9-11.



und dies sowohl in bezug auf die Taten, denen sie zum Opfer fallen, als auch auf diejenigen, die sie begehen würden. Eine ausführliche Kenntnis der Gesetzgebung des Nachbarlandes ist somit erforderlich.

Diese Gleichstellung besteht nicht, wenn es darum geht, im Nachbarland Zwangsmittel einzusetzen.

Den nacheilenden Beamten wird zwar gestattet, ihre Dienstwaffe mitzuführen, doch wird jeglicher Gebrauch ausdrücklich untersagt. Einzige Ausnahme ist deren Gebrauch im Falle der Notwehr.

Nachdem die nacheilenden Beamten den Verfolgten festgehalten haben, dürfen sie diesen lediglich einer Sicherheitsüberprüfung unterziehen und ihm während der Beförderung zur nächsten Polizeidienststelle Handschellen anlegen.

Andere Zwangsmittel sind nicht erwähnt und bleiben demnach untersagt. Auch hier stellt sich unweigerlich die Frage, wie das verfolgte Fahrzeug zum Anhalten gezwungen werden kann, wenn keine Zwangsmittel eingesetzt werden dürfen.

### *Festhaltefrist*

Von dem Zeitpunkt der Festhaltung an verfügen die Behörden, in deren Zuständigkeitsbereich die Nacheile begonnen hat, über eine Frist von sechs Stunden, um den örtlich zuständigen Behörden ein Ersuchen auf vorläufige Festnahme zum Zwecke der Auslieferung zu übermitteln.

Erfolgt kein entsprechendes Ersuchen, ist die festgehaltene Person wieder auf freien Fuß zu setzen. Wenn auch bei der Fristbemessung die Stunden zwischen Mitternacht und neun Uhr nicht zählen, so stellt sich die Frist in der Praxis als zu kurz heraus, insbesondere dann, wenn die Nacheile am späten Nachmittag endet und eine Anfrage vor Mitternacht vorliegen muß.

### *Einseitige Erklärungen*

Die einseitigen Erklärungen zum Umfang des zugestandenen Nacheile- und Festhalterechts haben äußerst negative Auswirkungen auf die praktische Durchführbarkeit der Nacheile.<sup>75</sup>

---

75 ZIMMERMANN, H.M., Europäische Perspektiven, Kriminalistik, 8/90, 414.

An anderer Stelle wurde bereits darauf hingewiesen, daß insbesondere das Festhalterecht sehr unterschiedlich geregelt wurde. Je nach Herkunftsland der nacheilenden Beamten und Zielland der Nacheile ist jegliche Festhaltung untersagt, zeitlich oder räumlich eingeschränkt oder aber uneingeschränkt erlaubt.

Diese äußerst unterschiedlichen Einschränkungen stellen insbesondere in einer mehrere Länder umfassenden Grenzregion die ausführenden Beamten vor komplexe Probleme.<sup>76</sup>

Der belgische Polizeibeamte in der Euregio Maas-Rhein, mit gemeinsamen Grenzen zu den Niederlanden, Deutschland und Luxemburg, muß, je nach der Richtung, in die die Nacheile geht, unterschiedliche Regelungen beherrschen. Führt die Nacheile durch mehrere Länder, so kann man sich unschwer die schier hoffnungslose Lage des Beamten vorstellen.

Diese Begrenzungen des Nacheile- und Festhalterechts werfen zahlreiche Fragen auf: Wer soll prüfen, ob die zehn Kilometer-Grenze bei der Festhaltung nicht überschritten wurde? Wer stoppt die halbe Stunde? Ist es der Dienstvorgesetzte, der Staatsanwalt oder der Strafrichter, der hier die Einhaltung der einschränkenden Bestimmungen prüfen muß?

Kann man überhaupt von einem Polizeibeamten, dessen Aufmerksamkeit gänzlich durch die Nacheiledynamik in Anspruch genommen wird, verlangen, daß er ständig einen Blick auf seinen Kilometerzähler oder seine Uhr wirft?

Wenn eine Grenze während derselben Nacheile mehrmals überschritten wird, wie dies in einer Grenzgegend durchaus möglich ist, beginnen die dreißig Minuten immer wieder aufs neue? Verfügt der Beamte erneut über eine Distanz von zehn Kilometern, um den Zugriff zu tätigen?

Ist der belgische Polizeibeamte, der einen vermeintlichen Straftäter über die deutsche Grenze verfolgt, berechtigt, von deutschem Boden aus die Nacheile in die Niederlande fortzusetzen? Beginnt die zehn Kilometer-Grenze dann ab Überschreiten der deutsch-niederländischen Grenze?

Die geschilderten Nacheilen haben in diesen Punkten verdeutlicht, daß es für den nacheilenden Polizeibeamten nahezu unmöglich ist, den unvorhersehbaren Ablauf der Verfolgung mit der Einhaltung restriktiver Bestimmungen in Einklang zu bringen.

---

76 Vgl. S. 90: Fallbeispiele zur Nacheile.

Der Beamte wird nahezu gezwungen innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens den Zugriff zu tätigen, was unweigerlich einen weiteren Stressfaktor darstellt.

Die Serie von unbeantworteten Fragen könnte beliebig fortgesetzt werden. Diese Fragen verdeutlichen die große Rechtsunsicherheit, in der sich die nacheilenden Beamten befinden und die dazu geführt hat, daß auch nach Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens Nacheilen die Ausnahme geblieben sind.

## 2) Vergleich mit dem Beneluxabkommen

Artikel 41.8 des Schengener Durchführungsübereinkommens bestimmt, daß für die betreffenden Vertragsparteien Artikel 27 des Beneluxabkommens über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen vom 27. Juni 1962 unberührt bleibt.<sup>77</sup>

Es kann demnach geschlußfolgert werden, daß die Bestimmungen des Beneluxvertrages immer dann Anwendung finden, wenn sie weitergehend als das Schengener Durchführungsübereinkommen sind.<sup>78</sup>

Es ist somit interessant, die beiden völkerrechtlichen Verträge zu vergleichen und insbesondere hervorzuheben, in welchen Punkten der Beneluxvertrag aus dem Jahre 1962 weiter geht als das Schengener Durchführungsübereinkommen und somit anwendbar bleibt.

Artikel 27 des Beneluxvertrages gewährt ein Nacheilerecht unter der Voraussetzung, daß die Nacheile im Herkunftsland der nacheilenden Beamten begonnen hat und der Verfolgte verdächtigt wird, eine auslieferungsfähige Straftat begangen zu haben.

Diese Grundregel des Beneluxvertrages ist weniger einschränkend als Artikel 41 des Schengener Durchführungsübereinkommens. Die entsprechende Bestimmung des Schengenvertrages setzt nämlich über diese allgemeinen Bedingungen hinaus voraus, daß wegen der besonderen Dringlichkeit der Angelegenheit die andere Partei nicht unterrichtet werden konnte oder nicht rechtzeitig zur Stelle ist, um die Verfolgung zu übernehmen.

---

77 In ihren einseitigen Erklärungen beziehen sich die drei Beneluxländer ausdrücklich auf Artikel 27 des Vertrages.

78 Artikel 39.5 hält fest, daß weitergehende bestehende und künftige bilaterale Abkommen zwischen Vertragsparteien mit einer gemeinsamen Grenze unberührt bleiben.

Man kann daraus schlußfolgern, daß der Schengengesetzgeber der Nacheile einen weitaus größeren Ausnahmecharakter auferlegt, wogegen der Beneluxvertrag dem Polizeibeamten ein größeres Initiativrecht zuspricht.<sup>79</sup>

Ein weiterer wesentlicher Unterschied liegt darin, daß im Gegensatz zum Schengener Durchführungsübereinkommen der Beneluxvertrag keine „frische Tat“ voraussetzt<sup>80</sup> und lediglich verlangt, „daß es sich um eine auslieferungsfähige Straftat handelt“.

Innerhalb der Beneluxländer bleibt eine Nacheile somit auch dann erlaubt, wenn die „frische Tatphase“ überschritten wurde oder keine frische Tat vorliegt. Eine Nacheile ist demnach auch dann zulässig, wenn sie der Festnahme eines gesuchten Straftäters dienen soll.<sup>81</sup>

Das Schengener Durchführungsübereinkommen sieht verpflichtend vor, daß die nacheilenden Beamten als Polizisten „erkennbar“ sein müssen, sei es durch das Tragen einer Uniform oder einer Armbinde oder aber durch das Anbringen von Zusatzeinrichtungen an ihren Dienstfahrzeugen.

Das Beneluxabkommen sieht diese Einschränkung hingegen nicht vor, so daß zwischen den Beneluxländern Nacheilen auch durch Beamte in Zivilkleidung unter Benutzung eines getarnten Polizeifahrzeugs zulässig sind.

Der größte Unterschied liegt in den Anwendungsmöglichkeiten von Zwangsmitteln. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß das Schengener Durchführungsübereinkommen den Einsatz von Zwangsmitteln nur äußerst begrenzt zuläßt. Das Beneluxabkommen geht auch hier entschieden weiter.

Die nacheilenden Beamten werden nicht nur in bezug auf die Straftaten, denen sie zum Opfer fallen oder die sie begehen würden, mit den Polizisten des Nachbarlandes gleichgestellt, sondern sind auch berechtigt, im Notfall Zwangsmittel in gleichem Maße anzuwenden, wie dies für die örtlich zuständigen Beamten zulässig ist.

Der kurze Vergleich beider Verträge verdeutlicht die weiterhin für den Polizeibeamten unterschiedliche Nacheilevoraussetzungen.

---

79 FIJNAUT, C., „De overeenkomst van Schengen: een doorbraak van de formele regeling van de internationale politie Samenwerking“, in „Schengen en de praktijk“, Gent 1992, S. 95.

80 ANGELINK, M.G.TH., VAN GESTEL, G.J., „Volgen over de grens alleen bij heterdaad“, Algemeen Politieblad, 12/90, S. 276–281.

81 Nähere Erläuterungen hierzu siehe Teil I.

## B. Neue völkerrechtliche Initiativen

### 1. *Einleitung*

Die Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens war sowohl Abschluß langwieriger Verhandlungen zwischen europäischen Staaten als auch Beginn zahlreicher neuer völkerrechtlicher Initiativen.

Der Wille zur weiteren Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit, insbesondere in den Grenzgebieten, wurde in Artikel 39 Abs. 4 des Schengener Durchführungsübereinkommens konkretisiert, indem eine rechtliche Grundlage zur Eröffnung weitergehender bilateraler Verhandlungen geschaffen wurde.

Sehr schnell wurden neue Initiativen auf Beneluxebene ergriffen.<sup>82</sup> Eine erste Vereinbarung im Zeitalter „nach Schengen“ wurde am 21. Dezember 1993 zwischen den Beneluxländern mit dem Ziel unterzeichnet, die Drogenkriminalität effizienter zu bekämpfen. Neu ist vor allem, daß in dieser Vereinbarung den Polizeidiensten eine eigene Zuständigkeit zugesprochen wird, um im Bereich der Drogenbekämpfung Absprachen auf rein polizeilicher Ebene mit den Polizeibehörden der Nachbarländer zu treffen.

Im Laufe des Jahres 1994 haben die Polizeibehörden der Beneluxländer erstmals von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und spezifische Vorgehensweisen beim gegenseitigen Informationsaustausch vereinbart.

Der Rahmenvertrag, der am 4. Juni 1996 von den Innen- und Justizministern der Beneluxländer unterzeichnet wurde, geht über die reine Drogenbekämpfung hinaus. Eine Optimierung und Koordinierung der Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Justiz und Immigration ist hier erklärtes Ziel.

Neue bilaterale Verträge zwischen den Ländern der Euregio wurden ebenfalls unterzeichnet oder sind in Vorbereitung.

Am 1. Februar 1997 ist die niederländisch-deutsche Vereinbarung zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit im Grenzgebiet in Kraft getreten. Ein in Form und Inhalt ähnlicher Vertrag wurde zwischen deutschen und belgischen Verhandlungsdelegationen ausgearbeitet. Der Entwurf liegt zur Zeit den jeweiligen ministeriellen Entscheidungsträgern vor.

---

82 Diese Entwicklung läßt erkennen, daß die Beneluxländer beabsichtigen, eine Vorreiterrolle wahrzunehmen, so wie dies auch schon mit den Beneluxabkommen über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen aus dem Jahre 1962 der Fall war.

Schließlich sei vollständigkeitshalber auch das Abkommen vom 4. Juni 1996 zwischen den belgischen und luxemburgischen Innen- und Justizministern erwähnt. Wenn auch die Zusammenarbeit mit den luxemburgischen Polizeibehörden nicht Gegenstand vorliegender Arbeit ist, so erlauben die Bestimmungen der Regierungsabkommen doch einen interessanten Vergleich zu den vorhin genannten Verträgen.<sup>83</sup>

Die Leitlinien dieser unterschiedlichen Vereinbarungen werden hier nach wiedergegeben und kommentiert.

## 2. *Beneluxvereinbarungen*

### a) **Entscheidung der Minister der Beneluxländer vom 21. Dezember 1993 zur gemeinsamen Drogenbekämpfung<sup>84</sup>**

Der Wortlaut der Übereinkunft beginnt mit einer gemeinsamen Erklärung der Unterzeichnerländer, in der das grundsätzliche Einverständnis zur Ausarbeitung einer Vereinbarung zwischen den Polizeidiensten der betroffenen Länder festgehalten ist.

Ziel dieser Vereinbarung, die sich auf den polizeilichen Informationsaustausch bezieht, soll die Ausarbeitung einer gemeinsamen Strategie zur Bekämpfung des Drogentourismus zwischen den Städten Maastricht, Lüttich und Luxemburg sein.

Der allgemeinen Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit wurden ebenfalls die nachfolgenden Artikel gewidmet. Insbesondere werden die Polizeibehörden der niederländischen Region Süd-Limburg dazu verpflichtet, den beiden anderen Vertragsparteien alle zweckdienlichen Informationen zu übermitteln, die sich auf den Gebrauch von Drogen und den Drogenschmuggel beziehen.<sup>85</sup> Darüber hinaus wurde vereinbart, daß alle Informationen über belgische und niederländische Staatsbürger, die im niederländischen Grenzgebiet mit der Drogenkriminalität verbundene

---

83 Darüber hinaus hat das Abkommen zumindest Auswirkungen auf den belgischen Teil der Euregio.

84 Veröffentlicht als Beilage in *Politea*, 3/1994, S. 12.

85 Die Übermittlung der Informationen erfolgt entweder auf Initiative der niederländischen Behörden oder auf ausdrückliche Anfrage der belgischen oder luxemburgischen Dienste.

Straftaten begangen haben, weitergeleitet werden. Im Gegenzug dazu informieren die belgischen und niederländischen Polizeibehörden des Grenzgebietes die niederländischen Dienste über die in ihrem Zuständigkeitsgebiet getätigten Feststellungen im Bereich der Drogenbekämpfung.

Im Rahmen dieses spezifischen Informationsaustauschs werden die Polizeibehörden ermächtigt, Absprachen in folgenden Bereichen zu treffen:

- Koordinierung von Polizeieinsätzen;
- Vorbereitung gemeinsamer Initiativen;
- Ansammlung von Beweiselementen wie zum Beispiel das Austauschen von Lichtbildaufnahmen der Coffeeshops und Drogenumschlagplätze;
- Der Ad-hoc-Einsatz von gemischten Polizeiteams bei Ermittlungen, die für beide Seiten von Bedeutung sind.

Schließlich sind die Minister übereingekommen, eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel einzusetzen, in den Bereichen der justitiellen Zusammenarbeit Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten.

## **b) Vereinbarung zwischen Polizeidiensten der Beneluxländer in bezug auf das Grenzgebiet „Maastricht-Lüttich-Luxemburg“<sup>86</sup>**

In der Vorbemerkung dieses von den Polizeichefs der drei Länder unterzeichneten Abkommens wird direkt Bezug auf Artikel 39 des Schengener Durchführungsübereinkommens sowie auf den Beschluß der Beneluxminister vom 21. Dezember 1993 genommen.<sup>87</sup>

Artikel 1 ermächtigt die Polizeibehörden der Region Süd-Limbourg, den belgisch-luxemburgischen Polizeidiensten Informationen aus Polizeiregistern zu übermitteln, die in bezug zu Verstößen gegen die Betäubungsmittelgesetzgebung stehen, vorausgesetzt, daß diese von Nutzen für die Durchführung polizeilicher Aufgaben sind.

---

86 Die Vereinbarung trägt kein Datum. Der Text wurde zeitgleich mit dem Beschluß der Beneluxminister vom 21. Dezember 1993 ausgearbeitet. Die Unterzeichnung erfolgte im Laufe des Monats Januar 1994 (veröffentlicht als Beilage in Politea, Ausgabe März 1994).

87 Auch wird auf die Einhaltung der nationalen Rechtsgrundlagen im Bereich des Datenschutzes hingewiesen.

Wenn die niederländischen Behörden darum ersuchen, müssen die belgischen und luxemburgischen Dienste Auskunft über die Verwendung der erhaltenen Informationen erteilen.

Informationen dürfen ausschließlich zweckgebunden genutzt werden. Jegliche andere Verwendung beziehungsweise Weiterleitung der polizeilichen Informationen bedarf des ausdrücklichen Einverständnisses des Herkunftslandes der Informationen.

Informationen in bezug auf Religion, Überzeugung, Rasse, politische Ansichten, Sexualität, Privatleben, medizinische und psychologische Situation dürfen nur dann übermittelt werden, wenn diese zur Beantwortung einer spezifischen Anfrage des Bestimmungslandes unerlässlich sind. Was Angaben aus Polizeiregistern mit sogenannten „soft informations“ betrifft, so dürfen diese nur mit ausdrücklicher Genehmigung an hierfür bezeichnete Personen weitergeleitet werden.

Zur Sicherung und Speicherung der ausgetauschten Informationen werden Register geschaffen. Jedes Land wird diesbezüglich spezifische Kontaktstellen einrichten und die Nachbarbehörden hierüber informieren.

Schlußendlich wird daran erinnert, daß eine Verwendung der personenbezogenen Informationen nur dann in einem Strafverfahren zulässig ist, wenn im Vorfeld eine entsprechende Genehmigung des Ursprungslandes eingeholt wurde.

**c) Rahmenvertrag der Innen- und Justizminister der Beneluxländer vom 4. Juni 1996 zur Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Justiz und Einwanderung <sup>88</sup>**

In der Präambel zum Vertrag weisen die Unterzeichner ausdrücklich auf die lange Tradition der Zusammenarbeit der Beneluxländer hin und beziehen sich insbesondere auf den Entscheid der Beneluxländer zur Bekämpfung von Drogen aus dem Jahre 1993 und auf die Schengener Verträge von 1985 und 1990.

Ziel des Rahmenvertrages ist die Optimierung der bestehenden vertraglichen Instrumente durch eine intensivere Konzertierung der Zusammenarbeit.

---

<sup>88</sup> Unterzeichnet in SENGENINGEN am 4. Juni 1996, n.v.



## *Neue Struktur*

Zu diesem Zweck sollen die bestehenden Zusammenarbeitsebenen und -gremien analysiert und aufeinander abgestimmt werden.

Des weiteren soll auf lokaler Ebene in Grenzregionen die Zusammenarbeit zwischen den örtlichen Verantwortungsträgern in den vorhin genannten Bereichen gefördert werden.

Schließlich sollen gemeinsame Initiativen in den Bereichen Polizei, Justiz und Immigration ergriffen werden und auf Ebene der Europäischen Union und der Schengengemeinschaft gemeinsame Positionen ausgearbeitet werden.

Zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele wird eine Struktur mit zwei Ebenen geschaffen: ein Entscheidungsniveau auf ministerieller Ebene und ein beratender Ausschuß auf Verwaltungsebene. Der Verwaltungsausschuß wird aus Vertretern der verschiedenen Ministerien, der Polizeidienste, der Staatsanwaltschaften und der Immigrationsdienste zusammengesetzt. Aufgabe des Ausschusses ist die Vorbereitung der ministeriellen Konzertierungsgespräche.<sup>89</sup>

Die Minister können auch Bereiche von regionaler Bedeutung bezeichnen, in denen die örtlichen Verwaltungs-, Justiz- und Polizeibehörden beauftragt werden, unter Einhaltung der jeweiligen nationalen Gesetzgebungen, Abkommen zur Zusammenarbeit in den Grenzgebieten zu schließen.

Die regionalen Konzertierungsgremien, die im Rahmenvertrag bezeichnet werden, aber auch die bestehenden Zusammenarbeitsstrukturen, die in den Bereichen Justiz, Polizei und Einwanderung tätig werden, sind verpflichtet, ein Mal jährlich einen Tätigkeitsbericht vorzulegen.<sup>90</sup>

---

89 Der Verwaltungsausschuß ist auch befugt, Ad-hoc-Expertengruppen einzusetzen, um Fragen, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, näher untersuchen zu lassen.

90 Im Bereich polizeilicher Zusammenarbeit bestanden vor Unterzeichnung des Abkommens folgende Arbeitsgruppen zwischen Belgien und den Niederlanden:

- Politieeel Belgisch-Nederlands Grens Overleg PBNGO, mit der neuen Bezeichnung „Belgisch-Nederlandse Politieë Samenwerking“,
- Grensoverschrijdend Politieeel Recherche Overleg Breda-Antwerpen-Turnhout,
- Bestuurlijk-justitieel-politieel Vijfhoekoverleg Euregio Scheldemond (Provinz Zeeland (NL) und die belgischen Provinzen Ost- und Westflandern).

### **Prioritäten**

Der Rahmenvertrag listet eine Serie von Bereichen auf, in denen prioritär die Konzertierung vorangetrieben werden soll.

Auf Ebene der polizeilichen Zusammenarbeit wird die strategische und operationelle Kooperation in den Bereichen Prävention, Kriminalitätsbekämpfung und Sicherheit und Ordnung angesprochen, insbesondere:

- der Austausch von Verbindungsoffizieren;
- eine inhaltliche und technische Verbesserung des Informationsaustausches;<sup>91</sup>
- die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Observation und Nacheile, insbesondere, was das Festhalterrecht im Rahmen der Nacheile betrifft;
- verbesserte Zusammenarbeit im Bereich Immigration;
- Bekämpfung des grenzüberschreitenden Drogenhandels und Drogentourismus.

Auch werden Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Immigration gemacht.

### **d) Kommentar**

Die drei Übereinkommen, die in den Jahren 1993 bis 1996 auf Ebene der Beneluxländer unterzeichnet wurden, sind sehr unterschiedlicher Natur.

- Der Entscheid der Beneluxminister vom 21. Dezember 1993 bezieht sich ausschließlich auf die Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung der Drogenkriminalität. Wesentlicher Inhalt des Entscheids ist eine Erleichterung und Intensivierung des Informationsaustauschs im Bereich der Drogenkriminalität, die aufgrund der liberaleren Drogenpolitik der Niederlande nicht immer problemlos verlief.

Ein Novum ist sicherlich das den Polizeibehörden zuerkannte Recht, auf rein polizeilicher Ebene Absprachen zu treffen. Die erste Überein-

---

91 Für die Justiz sollen folgende Themen ausgearbeitet werden:

- Verfahren zur Übertragung der Strafverfolgung und Strafvollstreckung,
- die Ausführungsmodalitäten von Rechtshilfeersuchen,
- die Zusammenarbeit und Kontaktaufnahme zwischen Justizbehörden,
- das Erheben von sofortigen Bußgeldern bei Verstößen gegen die Straßenverkehrsordnung.

kunft, die auf Grundlage dieser Bestimmung abgeschlossen wurde, bezieht sich auf die Regelung des Informationsaustauschs in der gemeinsamen Grenzregion zwischen Maastricht, Lüttich und Luxemburg.<sup>92</sup>

Inhaltlich ist diese Übereinkunft eher bescheiden, zumal sie sich im wesentlichen darauf beschränkt, den Datenfluß spezifischen Richtlinien zu unterwerfen, die meist in den nationalen und internationalen Datenschutzgesetzgebungen gängige Praxis sind. Erwähnenswert ist jedoch, daß die Übereinkunft – wenn auch nur fallbezogen – die Bildung gemeinsamer Ermittlungsteams ermöglicht.

Interessant ist schließlich auch, festzustellen, daß diese Abkommen von regionaler Bedeutung von unterschiedlichen Polizeinstanzen unterzeichnet wurden. In Belgien und Luxemburg handelt es sich um die nationalen Polizeichefs, in den Niederlanden hingegen um den für das Grenzgebiet zuständigen Polizeichef der Provinz Süd-Limburg.

- Das Memorandum vom 4. Juni 1996 beschränkt sich nicht auf einen Teilaspekt der Zusammenarbeit, sondern stellt den Beginn umfangreicher neuer Verhandlungen dar. Wenn es sich auch in erster Linie lediglich um Absichtserklärungen in den Bereichen Polizei, Justiz und Immigration handelt, so sind die genannten Themenbereiche dennoch richtungsweisend.

So wird neben den üblichen Bereichen der Zusammenarbeit wie Informationsaustausch, Austausch von Verbindungsbeamten und Bekämpfung des Drogentourismus auch eine Abänderung des bestehenden Nacheilerechts angestrebt, insbesondere in bezug auf das Festhalterecht, welches zur Zeit bekanntlich räumlich eingeschränkt bleibt und in der polizeilichen Praxis zahlreiche Anwendungsprobleme kennt.

Neu ist sicherlich auch, daß in den Bereichen Polizei, Justiz und Immigration auf ministerieller Ebene eine jährliche Konzertierungsversammlung stattfinden soll. Um eine effiziente Vorbereitung dieser Konferenzen zu ermöglichen, wurden die jeweiligen Verwaltungen angewiesen, entsprechende Arbeitsgruppen einzusetzen.

---

92 Die Übereinkunft wurde vom Polizeichef der Region Süd-Limburg (NL), dem Kommandanten der belgischen Gendarmerie und dem Generalkommissar der Gerichtspolizei (B) sowie dem Polizeidirektor und dem Kommandanten der Gendarmerie von Luxemburg unterzeichnet.

### 3. *Bilaterale Verträge*

- a) **Vereinbarung vom 17. April 1996 zwischen dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Innenminister sowie dem Justizminister der Niederlande über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden<sup>93</sup>**

#### *Zielsetzung und Anwendungsbereich*

Das bilaterale Abkommen, welches am 1. August 1997 in Kraft getreten ist, wurde mit dem Ziel unterzeichnet, „weiterhin die öffentliche Sicherheit und Ordnung und insbesondere eine wirksame Verbrechensbekämpfung“ im Grenzgebiet zu gewährleisten.

Artikel 1 beinhaltet die Auflistung der Ortschaften, die im Sinne des Artikels 39 Abs. 4 des Schengener Durchführungsübereinkommens als Grenzgebiet zu betrachten sind.<sup>94</sup>

#### *Verbindungsstellen – Informationsaustausch*

In der folgenden Bestimmung werden die Verbindungsstellen der Polizeidienste benannt, die in den Fällen den grenzüberschreitenden Informationsaustauschs sicherstellen müssen, in denen dies nicht im unmittelbaren Verkehr zweier zuständiger Nachbarbehörden oder Dienststellen diesseits und jenseits der Grenze erledigt werden kann.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Ministerium des Inneren NRW, Erlaß IV A1, 1438, vom 24. Oktober 1996.

<sup>94</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland handelt es sich in Niedersachsen um die Landkreise Aurich, Emsland und die Grafschaft Bentheim sowie die kreisfreie Stadt Emden; in Nordrhein-Westfalen gehören hierzu die Kreise Borken, Steinfurt, Kleve, Wesch, Viersen, Heinsberg, Aachen und Düren sowie die kreisfreien Städte Münster, Krefeld und Mönchengladbach.

In den Niederlanden erstreckt das Grenzgebiet sich über die Polizeiregionen Groningen, Drenthe, Ijselland, Twente, Nord- und Ost-Gelderland, Gelderland-Mitte, Süd-Gelderland, Nord-Brabant, Nord-Limburg und Süd-Limburg.

<sup>95</sup> Verbindungsstellen der Polizei sind:

- in der B.R.D. die Polizeiinspektion Emsland in Lingen (Niedersachsen) und die Polizeipräsidenten Aachen, Krefeld, Mönchengladbach und Münster (Nordrhein-Westfalen),

Artikel 4 gestattet „zum Zwecke der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Ordnung“ eine unmittelbare Zusammenarbeit zwischen den bezeichneten Verbindungsstellen.<sup>96</sup>

Unbeschadet des Dienstverkehrs und des Informationsaustauschs über die nationalen Stellen dürfen im Rahmen der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität nur die Informationen unmittelbar übermittelt werden, die für das Grenzgebiet von Bedeutung sind.<sup>97</sup>

Sobald es sich um Fälle von übergeordneter oder überregionaler Bedeutung handelt, besteht die Verpflichtung, die Zentralstellen nachrichtlich zu beteiligen.<sup>98</sup>

Unzulässig ist der direkte polizeiliche Dienstverkehr in den Fällen, in denen es sich um eine originäre Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes handelt.

### *Operationelle Zusammenarbeit*

Artikel 5 befaßt sich mit der Koordinierung polizeilicher Einsätze im Grenzgebiet. So wurde zur Gewährleistung einer planmäßigen Zusammenarbeit bei polizeilichen Einsätzen mit Auswirkungen auf das ausländische Grenzgebiet die Ausarbeitung gemeinsamer Einsatzpläne vereinbart.

Bei diesen besonderen Einsätzen können zeitlich befristet Verbindungsbeamte in den Nachbarstaat entsandt werden. Es wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Beamten „ausschließlich Beratungs- und Informationsfunktionen ohne Exekutivbefugnisse“ wahrnehmen.<sup>99</sup>

---

• in den Niederlanden die von den vorhin genannten Polizeibehörden bezeichneten Stellen,

Auch wurden Verbindungsstellen für die Grenz- und Bahnpolizei benannt.

96 Artikel 3 weist darauf hin, daß in Angelegenheiten, die das Grenzgebiet betreffen, der direkte polizeiliche Dienstverkehr von den Landeskriminalämtern von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen und dem Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) wahrgenommen werden kann.

97 Artikel 4, Abs. 5, weist ausdrücklich darauf hin, daß die Datenübermittlung unter Beachtung der innerstaatlichen, gemeinschaftsrechtlichen und einschlägigen internationalen datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowie den Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens zu erfolgen hat.

98 Bei den zentralen Stellen handelt es sich um das Bundeskriminalamt und den Centrale Recherche Informatiedienst / Landelijk Coordinatiecentrum.

99 Artikel 13.3 sieht im Rahmen von Polizeieinsätzen ausdrücklich die Möglichkeit vor, Führungs- und Einsatzmittel sowie Betreuungspersonal auszutauschen.

In bezug auf die grenzüberschreitende Observation und Nacheile beschränkt sich das Abkommen auf einen Hinweis auf die entsprechenden Artikel 40 und 41 des Schengener Durchführungsübereinkommens.

Darüber hinaus werden die für die Observation zuständigen Bewilligungsbehörden bezeichnet<sup>100</sup> und die Stellen benannt, die im Falle einer grenzüberschreitenden Nacheile zu benachrichtigen sind<sup>101</sup>.

Artikel 8 befreit die Beamten bei der Durchführung einer grenzüberschreitenden Observation oder Nacheile aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen von den Vorschriften der Straßenverkehrsordnung, soweit dies zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben dringend geboten ist.<sup>102</sup>

Artikel 12 gestattet den Polizeibeamten bei Grenzübertritt grundsätzlich, Dienstwaffe und Schlagstock mitzuführen. Der Gebrauch der Dienstwaffen ist nur im Falle der Notwehr und der Gebrauch der Dienstpistole nur bei gegenwärtiger Gefahr für Leib und Leben zulässig.<sup>103</sup>

100 Artikel 6: Zuständige Bewilligungsbehörden sind:

- in der Bundesrepublik Deutschland:
  - in Niedersachsen die Staatsanwaltschaften Aurich und Osnabrück, in schwerwiegenden Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten die Staatsanwaltschaft Oldenburg und in schwerwiegenden Betäubungsmittelstrafsachen die Staatsanwaltschaft Osnabrück;
  - in Nordrhein-Westfalen die Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf;
- in den Niederlanden:
  - der Landelijke Officier van Justitie voor grensoverschrijdende observatie, Landelijk Coordinatiecentrum grensoverschrijdende observatie in Zoetermond.

101 Artikel 7: Im Falle einer grenzüberschreitenden Nacheile sind zu benachrichtigen:

- in der Bundesrepublik Deutschland:
  - in Niedersachsen die Polizeiinspektion Emsland in Lingen, das Grenzschutz- und Bahnpolizeiamt Hannover bei grenz- und bahnpolizeilichen Anlässen;
  - in Nordrhein-Westfalen die Oberkreisdirektoren als Kreispolizeibehörde Borken, Kleve, Viersen und Heinsberg sowie das Polizeipräsidium Aachen, das Grenzschutzamt Köln und das Bahnpolizeiamt Köln bei grenz- und bahnpolizeilichen Anlässen;
- in den Niederlanden:
  - die durch die Polizeibehörden des Grenzgebietes bezeichneten Stellen.

102 Erwähnt sei, daß die erteilte Bewilligung zur Durchführung einer Observation für das gesamte Bundesgebiet gilt (Art. 6, 2.a).

103 Artikel 9 befaßt sich mit „sonstigen Grenzübertritten“. Es wurde vereinbart, daß, soweit dies verkehrsbedingt notwendig ist, Polizeibeamte das Hoheitsgebiet des Nachbarstaates bis zur nächsten Wendemöglichkeit befahren dürfen, um das eigene Hoheitsgebiet wieder zu erreichen.

Zur operationellen Zusammenarbeit sei abschließend erwähnt, daß Artikel 15 den Hinweis enthält, daß über die Gestattung von Luftfahrzeug-einsätzen die national zuständigen Behörden beider Seiten besondere Regelungen vereinbaren, „die der Eilbedürftigkeit polizeilicher Einsätze Rechnung tragen“.

### *Verschiedenes*

Das Abkommen enthält des weiteren eine Reihe von Bestimmungen, die der allgemeinen Verbesserung der Zusammenarbeit dienen sollen.

So wurde vereinbart, daß die zuständigen Stellen möglichst fremdsprachenkundige Ansprechpartner benennen und Verzeichnisse über die Dienststellen sowie deren Telekommunikationsanschlüsse austauschen<sup>104</sup>. Mittelfristiges Ziel ist auch, die technischen Voraussetzungen für eine den Anforderungen einer effektiven Zusammenarbeit entsprechende Kommunikation zu schaffen<sup>105</sup>.

Der Austausch von Informationen über geplante Aus- und Fortbildungsveranstaltungen wurde ebenfalls vereinbart. Ziel ist es, die Teilnahme ausländischer Beamten zu ermöglichen beziehungsweise gemeinsame Aus- und Fortbildungsveranstaltungen zu planen und durchzuführen.<sup>106</sup> Im gleichen Gedankengang wurde das Abhalten von gemeinsamen grenzüberschreitenden Übungen vereinbart.<sup>107</sup>

Im Bereich der Polizeiausrüstung wurde eine gegenseitige Mitteilung über Entscheidungen zur Beschaffung von Ausstattungsgegenständen vereinbart. Gestecktes Ziel ist es, eine größtmögliche Kompatibilität zu schaffen, zumindest „soweit dies im Hinblick auf den möglichen gemeinsamen Gebrauch“ erforderlich erscheint.

---

104 Artikel 10.1.

105 Artikel 10.2. Als Beispiel werden Telefon-, Telefax-, Telex- und Funkverbindungen genannt.

106 Artikel 14 sieht darüber hinaus die Erstellung eines polizeilichen Grenzhandbuchs vor, das die im Grenzgebiet tätigen Bediensteten bei ihrer Aufgabenwahrnehmung unterstützen soll.

107 Auch zu rein nationalen Übungen und zu besonderen Einsätzen sollen Beobachter eingeladen werden, um Einsatzz Techniken kennenzulernen (Artikel 11.2). So wird auch die Möglichkeit geschaffen, zwischen zuständigen Stellen Beamte auszutauschen, die sich im Nachbarstaat über die polizeilichen Strukturen, Befugnisse und Arbeitsweisen informieren (Artikel 11.3).

Abschließend wird darauf hingewiesen, daß gemeinsame Dienstbesprechungen auf allen Ebenen durchgeführt werden können.<sup>108</sup>

- b) **Vereinbarung vom 4. Juni 1996 zwischen den Innen- und Justizministern des Großherzogtums Luxemburg und den Innen- und Justizministern des Königreichs Belgiens über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit im belgisch-luxemburgischen Grenzgebiet**

### *Zielsetzung und Anwendungsbereich*

In der Präambel zum Abkommen werden die bisherigen Abkommen und insbesondere der Beneluxvertrag vom 27. Juni 1962 sowie das Schengener Abkommen vom 14. Juni 1995 erwähnt. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, daß die Sicherheit der Bürger wesentlich deren Wohlbefinden mitbestimmt.

Artikel 2 benennt die Bezirke, die in Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens als Grenzgebiet betrachtet werden.<sup>109</sup>

### *Verbindungsstellen – Informationsaustausch*

Jede Vertragspartei hat Verbindungsstellen benannt, die sowohl präventiv als auch operationell in den Bereichen Kriminalität, Ausländerpolizei, Straßenverkehr und öffentliche Ordnung den bilateralen Informationsaustausch gewährleisten.<sup>110</sup>

Die Verbindungsstellen werden auch damit beauftragt, einen Jahresbericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu erstellen.<sup>111</sup>

---

108 Literatur zu diesem neuen Abkommen ist eher selten. Vgl. VAN REMMERDEN, A.: „Deutsch-niederländische Zusammenarbeit durch Vereinbarung verbessert“, *Der Kriminalist*, 4/97, 182.

109 Für das Großherzogtum Luxemburg wird das ganze Land als Grenzgebiet betrachtet. In Belgien werden die Gerichtsbezirke von Arlon, Marche-en-Famenne, Neufchâteau und Eupen benannt.

110 In Belgien wurde der Gendarmeriedistrikt von Arlon als Kontaktstelle bezeichnet. In Luxemburg wurde der gemeinsame Informationsdienst von Gendarmerie und Polizei mit der Bezeichnung der Verbindungsstelle betraut. Innerhalb der Verbindungsstellen benennt jedes Land Kontaktoffiziere (officiers de contact).



Des weiteren wurde vereinbart, daß immer dann ein gemeinschaftlicher Posten im Grenzgebiet eingerichtet wird, wenn die Polizeidienste beider Länder gemeinsame Polizeieinsätze durchführen.<sup>112</sup> Der gemeinsame Posten gewährleistet außerdem die Überstellung von Häftlingen im Rahmen von Auslieferungsverfahren.

### *Operationelle Zusammenarbeit*

Die Parteien sind übereingekommen, bei Ereignissen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen ihre Einsätze aufeinander abzustimmen.<sup>113</sup>

Zur Durchführung von grenzüberschreitenden Observationen und Nacheilen wurde ausdrücklich auf das Schengener Durchführungsübereinkommen verwiesen. Ausdrücklich erwähnt wurde im Hinblick auf eine Nacheile ebenfalls Artikel 27 des Beneluxvertrages.

Die jeweiligen Kontaktstellen müssen über die Durchführung jeder Observation und Nacheile informiert werden.

In bezug auf den Einsatz von Zwangsmitteln hält das Abkommen fest, daß die nacheilenden Beamten Zwangs- und Verteidigungsmittel im gleichen Umfang einsetzen können, wie dies den örtlich zuständigen Polizeibeamten gestattet ist.

Ausdrücklich wurde vereinbart, daß sich beide Parteien über die in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten zulässigen Dienstwaffen und im Dienst zulässigen Zwangsmittel informieren.

Artikel 9 des Abkommens befaßt sich mit der Zusammenarbeit zwischen den polizeilichen Sondereinheiten. In außergewöhnlichen Fällen wie Geiselnahmen, Entführungen, schwere räuberische Erpressung und andere Einsätze im Kampf gegen die organisierte Kriminalität werden die Sondereinsatzkräfte ermächtigt, unmittelbar zusammenzuarbeiten. Die Unterstützung durch technische Hilfsmittel wurde ebenfalls vereinbart.

---

111 Die Verantwortlichen beider Länder haben auch vereinbart, daß aktualisierte Verzeichnisse mit Ruf- und Faxnummern der für das Grenzgebiet zuständigen Polizeidienste ausgetauscht werden.

112 Diese gemeinsamen Dienststellen werden im Abkommen als „le poste binational transfrontalier“ bezeichnet.

113 Insbesondere in Fällen, in denen der Polizeialarm ausgelöst wurde, sich schwerwiegende verkehrstechnische Probleme stellen oder sich Katastrophen im Grenzgebiet ereignet haben.

### *Verschiedenes*

In mehreren Teilbereichen der Zusammenarbeit wurden sachspezifische Vereinbarungen getroffen.

So wurde vereinbart, daß die Möglichkeit einer gemeinsamen Nutzung einer informatisierten Kartei mit Fingerabdrücken geprüft wird.<sup>114</sup>

Eine gemeinsame Aus- und Weiterbildung der Polizeidienste beider Länder wurde ebenfalls beschlossen. Ziel ist eine verbesserte Kenntnis der Rechtssysteme und der Gesetzgebungen des Nachbarlandes. In diesem Rahmen wurde auch der Austausch von angehenden Polizeibeamten vereinbart.

Eine Entsendung von Beobachtern des Nachbarlandes beim Ausrichten von besonderen Einsätzen und polizeilichen Übungen wurde ebenfalls beschlossen.

Im Bereich der Polizeiausrüstung sind beide Länder übereingekommen, weitgehend kompatible Ausrüstungsgegenstände zu erwerben. Ausrüstungen und das entsprechende Personal können der anderen Vertragspartei in besonders schwerwiegenden Fällen zur Verfügung gestellt werden.

Schließlich informieren sich die Vertragsparteien über das Entsenden von Verbindungsbeamten in Drittländer, damit gegebenenfalls Koordinierungsmaßnahmen ergriffen werden können.

- c) Entwurf einer Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland sowie dem Innenminister und dem Justizminister des Königreichs Belgien über die polizeiliche Zusammenarbeit im gemeinsamen Grenzgebiet**

### *Stand der Verhandlungen*

Die Verhandlungen zu einem neuen deutsch-belgischen Abkommen wurden insbesondere während des Jahres 1996 intensiv geführt.

Im Oktober 1996 wurde ein erster Entwurf ausgearbeitet und den jeweiligen Ministerien vorgelegt. Verzögerungen bei der Begutachtung des Abkommens sind u.a. dadurch entstanden, daß es weiterhin unklar bleibt,

---

<sup>114</sup> Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, daß das Sammeln, das Speichern, das Bearbeiten und die Übermittlung der Angaben unter Einhaltung der nationalen Datenschutzgesetze zu erfolgen hat.

ob es lediglich einer ministeriellen Zustimmung bedarf oder ob eine Ratifizierung der internationalen Übereinkunft durch die jeweiligen Parlamente erforderlich ist.

Wenn auch Abänderungen des Textes durchaus noch möglich sind, so ist eine Berücksichtigung des Entwurfs im Rahmen der Arbeit sicherlich von Interesse.

Erwähnt sei, daß der Großteil der Vereinbarung inhaltlich mit dem vorher umschriebenen deutsch-niederländischen und dem erwähnten belgisch-luxemburgischen Abkommen übereinstimmt.

### *Anwendungsbereich*

In der Einleitung des Entwurfs wird auf den Willen zur Verstärkung der polizeilichen und grenzpolizeilichen Zusammenarbeit im deutsch-belgischen Grenzgebiet hingewiesen. Ziel ist, „*die öffentliche Sicherheit auch künftig zu gewährleisten und die Kriminalität ... zu verhüten und zu bekämpfen*“. Neu ist, daß der Begriff „Kriminalität“ mit dem Hinweis „... insbesondere auch die organisierte Kriminalität sowie die illegale Einwanderung und der Menschenhandel ...“ näher umschrieben wird.

Artikel 2 des Vereinbarungsentwurfs hält fest, daß sich die Zusammenarbeit vornehmlich auf folgende Bereiche erstreckt:

- den Informationsaustausch;
- die Koordinierung polizeilicher Einsätze im Grenzgebiet;
- die Kooperation im Bereich der Aus- und Fortbildung;
- Führungs- und Einsatzmittel.

In dem vorhergehenden Artikel 1 werden die Gebiete aufgelistet, die im Sinne des Artikels 39 Abs. 4 des Schengener Durchführungsübereinkommens als zum Grenzgebiet zugehörig bezeichnet wurden.

### *Verbindungsstellen – Informationsaustausch*

In Artikel 4 des Entwurfs werden die Verbindungsstellen bezeichnet<sup>115</sup>. Ihre Zuständigkeit ist nahezu identisch mit derjenigen, die im deutsch-niederländischen Abkommen vorgesehen wurde.

---

115 Verbindungsstellen der Polizei sind:

- in der Bundesrepublik Deutschland das Polizeipräsidium Trier (Rheinland-Pfalz) und das Polizeipräsidium Aachen (Nordrhein-Westfalen);
- im Königreich Belgien der Gendarmeriedistrikt Eupen.

Eine Übermittlung von Informationen zwischen den Verbindungsstellen ist grundsätzlich nur dann zulässig, wenn diese für das Grenzgebiet von Bedeutung sind.<sup>116</sup>

Auch die Landeskriminalämter von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen werden ermächtigt, in polizeilichen Angelegenheiten, die das Grenzgebiet betreffen, direkten polizeilichen Dienstverkehr mit dem „Allgemeinen Polizeilichen Unterstützungsdienst“ in Brüssel wahrzunehmen.

Handelt es sich um Fälle von übergeordneter und überregionaler Bedeutung, besteht für die LKA's die Verpflichtung, das Bundeskriminalamt nachträglich zu beteiligen.

Schließlich weist auch der Entwurf darauf hin, daß die Fälle, die zur originären Zuständigkeit der nationalen Zentralstelle gehören, vom direkten polizeilichen Dienstverkehr ausgenommen sind.

Der Entwurf sieht für grenz- und bahnpolizeiliche Angelegenheiten die Entsendung eines deutschen Kontrollbeamten zur Verbindungsstelle Eupen vor. Der Kontrollbeamte, dem keinerlei Exekutivbefugnisse zuerkannt werden, soll damit beauftragt werden, Informationen zu sammeln und zu übermitteln sowie bei der Erstellung von gemeinsamen Lagebildern und der Koordinierung von Einsatzmaßnahmen mitzuwirken.

Darüber hinaus wird vorgeschlagen, daß in Einzelfällen eine gemischt besetzte deutsch-belgische Kontaktdienststelle auf deutschem Hoheitsgebiet zur Verstärkung der Zusammenarbeit eingerichtet werden kann. Die Aufgaben der Bediensteten der Kontaktstelle sollen neben der Überstellung von Ausländern vor allem darin liegen, die illegale Zuwanderung und die damit zusammengehörenden Straftaten, insbesondere die Schleuserkriminalität und das Fälschen und Verfälschen von Reisedokumenten, zu bekämpfen.<sup>117</sup>

---

116 Artikel 2.2. des Entwurfes: Im darauffolgenden Absatz wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Datenübermittlung unter Beachtung der innerstaatlichen, gemeinschaftsrechtlichen und einschlägigen internationalen datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowie der Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens zu erfolgen hat.

117 Aufgrund von Artikel 47 des Schengener Durchführungsübereinkommens werden die Beamten der Kontaktdienststellen als Verbindungsbeamte angesehen (Artikel 3.4).

## *Operationelle Zusammenarbeit*

Auch im Bereich der Koordinierung polizeilicher Einsätze im Grenzgebiet ist der Entwurf nahezu identisch mit dem Wortlaut der deutsch-niederländischen Vereinbarung.

Dies trifft sowohl auf das Abstimmen von Einsätzen im Grenzgebiet, das Ausarbeiten von gemeinsamen Einsatzplänen als auch das Entsenden von Verbindungsbeamten zu.

So beschränkt sich auch der Entwurf in bezug auf die grenzüberschreitende Observation<sup>118</sup> und Nacheile auf die Bezeichnung von Bewilligungsbehörden für die Observation und zu benachrichtigende Stellen im Falle einer grenzüberschreitenden Nacheile<sup>119</sup>.

Das Mitführung der Dienstwaffen und sonstiger Zwangsmittel bei einem Grenzübertritt aus dienstlichem Anlaß ist gestattet. Der Gebrauch der Dienstwaffe wird auf den Fall der Notwehr beschränkt. Der Entwurf vermerkt, daß dabei nur Dienstwaffen eingesetzt werden dürfen, die nach dem Recht des Gebietsstaates zugelassen sind.<sup>120</sup>

## *Verschiedenes*

Der Entwurf beinhaltet ebenfalls allgemeine Vorschläge im Hinblick auf eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Nachrichtenübermittlung

---

118 Zuständige Bewilligungsbehörden im Grenzgebiet sollen werden:

- in Rheinland-Pfalz der Leitende Oberstaatsanwalt in Trier und in Nordrhein-Westfalen der Leitende Oberstaatsanwalt in Aachen;
- in Belgien der „Magistrat National“, wenn der Observationsort nicht bekannt ist, oder die Staatsanwaltschaften von Eupen, Verviers, Lüttich oder Tongern, wenn der Observationsort in deren Gerichtsbezirk liegt.

In bezug auf Rechtshilfeersuchen, die nach Artikel 40 Abs. 1 des Schengener Durchführungsübereinkommens gestellt werden, sind diese dem BKA in Wiesbaden und dem „Allgemeinen Polizeilichen Unterstützungsdienst“ in Brüssel zuzuleiten.

119 Im Falle einer grenzüberschreitenden Nacheile wird die Verpflichtung geschaffen, die jeweiligen Verbindungsstellen oder die Kontaktdienststelle zu benachrichtigen. Handelt es sich um Fälle von übergeordneter Bedeutung, sind die jeweiligen nationalen Zentralstellen über die erfolgte Nacheile zu unterrichten.

120 Artikel 12 des Entwurfes sieht des weiteren vor, daß sich die zuständigen Stellen gegenseitig über die jeweils zugelassenen Dienstwaffen und sonstigen Zwangsmittel sowie das Recht, diese zu benutzen, informieren.

durch das Austauschen von Sende- und Empfangsanlagen, die gegenseitige Teilnahme an Aus- und Fortbildungsveranstaltungen sowie das Informieren über Ausrüstung und technische Neuerungen, wobei bei der Beschaffung von Ausstattungssystemen eine größtmögliche Kompatibilität angestrebt werden soll.

Schlußendlich soll eine gemeinsame Kommission eingesetzt werden, die ein Mal jährlich oder bei Bedarf Erfahrungen sowohl in bezug auf die Anwendung der Vereinbarung als auch auf die Entwicklung der grenzüberschreitenden Kriminalität im deutsch-belgischen Grenzgebiet austauscht.

#### 4. *Kommentar*

- Die bilateralen Abkommen, die zwischen den Ländern der Euregio Maas-Rhein abgeschlossen wurden, sind in erster Linie technische Ausführungsbestimmungen zum Schengener Durchführungsübereinkommen.

Die in Form und Inhalt sehr ähnlichen Texte legen fest, welche Teilgebiete als Grenzgebiete anzusehen sind, wie die praktische grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit zu funktionieren hat und in welchen Bereichen weitere Verbesserungen angestrebt werden. Wenn diese Abkommen sicherlich einer faktischen Notwendigkeit entsprechen, so bleiben sie doch weit hinter den Erwartungen der Polizei Pragmatiker zurück. Bedauert wird in erster Linie, daß die Abkommen sich in den sensiblen Bereichen der Nacheile und der Observation darauf beschränken, auf die Artikel 40 und 41 des Schengener Durchführungsübereinkommens zu verweisen. Besonders im Bereich des Festhalterrechts im Rahmen der Nacheile, das bekanntlich in der Praxis kaum praktikabel ist, wurden weitergehende Bestimmungen von den bilateralen Übereinkünften erwartet.

Neu ist lediglich, daß im deutsch-niederländischen Abkommen bezüglich grenzüberschreitender Luftfahrzeugeinsätze eine Regelung in Aussicht gestellt wird.

- Der Aspekt der grenzüberschreitenden Not- und Amtshilfe wurde erneut ausgelassen. Vertreter von Polizeiorganisationen fordern seit vielen Jahren das Recht für einen Polizeibeamten, die Grenze in Notfällen, insbesondere zur Unterstützung der Kollegen im Nachbarland

oder zur Abwendung einer gegenwärtigen Gefahr von Privatpersonen, zu überschreiten.<sup>121</sup>

- In den Bereichen „Tragen der Dienstwaffe“ und „Anwendung von Zwangsmitteln“ nach Grenzüberschritt enthalten die Abkommen weiterhin wesentliche Unterschiede, die der Rechtssicherheit des ausführenden Beamten abträglich sind.

Das deutsch-niederländische Abkommen erlaubt ausdrücklich das Mitführen von Dienstpistole und Schlagstock. Der Gebrauch der Dienstwaffen wird – wie schon im Schengener Durchführungsübereinkommen vorgesehen – auf den Fall der Notwehr beschränkt. Das bilaterale Abkommen schränkt diese Bestimmung dahingehend weiter ein, daß es den Gebrauch der Dienstpistole nur bei gegenwärtiger Gefahr für Leib und Leben zuläßt.

Der Entwurf des deutsch-belgischen Abkommens sieht vor, daß das Mitführen der Dienstwaffe und anderer Zwangsmittel gestattet ist, der Gebrauch der Dienstwaffe aber auf den Fall der Notwehr beschränkt bleibt. Einschränkend ist auch hier der Passus der Bestimmung, der verlangt, daß nur Dienstwaffen eingesetzt werden dürfen, die nach dem Recht des Gebietsstaates zugelassen sind.

Die beiden vorgenannten Abkommen unterscheiden sich in diesem Punkt wesentlich vom belgisch-luxemburgischen Abkommen, das als einziges eine befriedigende Regelung anbietet. Den nachteilenden Beamten werden Zwangs- und Verteidigungsmittel in gleichem Umfang zugestanden, wie dies den örtlich zuständigen Polizeibeamten gestattet ist.

Eine Neuerung stellt diese Bestimmung jedoch nicht dar, da es sich um den gleichen Wortlaut wie schon in Artikel 27 des Beneluxvertrages aus dem Jahre 1962 handelt.<sup>122</sup>

---

121 Die NEBEDEAG-Pol hat schon in den siebziger Jahren auf diese Notwendigkeit hingewiesen (siehe Teil 3).

122 In Teil 3 der vorliegenden Arbeit wurde darauf hingewiesen, daß trotz der Gleichstellung der nachteilenden Beamten mit den örtlich zuständigen Polizeikräften Nachteile eher selten waren. Der Grund hierfür lag zum großen Teil an der Unkenntnis der Gesetzgebung des Nachbarlandes. In diesem Punkt sieht das belgisch-niederländische Abkommen vor, daß ein Austausch über die gesetzlichen Grundlagen zu den Anwendungsmöglichkeiten unmittelbaren Zwanges stattfinden soll.

- Im Bereich des Informationsaustauschs heben die bilateralen Abkommen die Wichtigkeit der Verbindungsstellen hervor, deren Zuständigkeit sie klar abgrenzen. Auch hier sind grundlegende Unterschiede festzustellen.

Die bilateralen Abkommen mit belgischer Beteiligung sehen vor, daß die Gesamtheit des Informationsaustauschs im Grenzgebiet durch die Verbindungsstellen wahrgenommen wird. In manchen Bereichen besteht den zentralen Stellen gegenüber eine Informationspflicht, in anderen Bereichen ist die Zusammenarbeit ausschließlich den zentralen Stellen vorbehalten. Gestecktes Ziel ist offensichtlich eine weitmögliche Zentralisierung und Kanalisierung des Informationsaustauschs. Die Philosophie des deutsch-niederländischen Abkommens ist in diesem Punkt verschieden. Eine Inanspruchnahme der Verbindungsstellen ist nur in den Fällen vorgesehen, in denen der Informationsaustausch „nicht im unmittelbaren Verkehr zweier zuständiger Nachbarbehörden diesseits und jenseits der Grenze erledigt werden kann“. Dem einzelnen Beamten wird in dieser Regelung ein größerer Spielraum zugemessen.

Die einschränkende Formulierung im belgisch-deutschen und belgisch-niederländischen Abkommen ist nicht zuletzt auch auf die unterschiedliche belgische Polizeistruktur zurückzuführen. Im empirischen Teil der Arbeit wurde darauf hingewiesen, daß das Bestehen dreier verschiedener Polizeidienste in Belgien bei den grenzüberschreitenden Kontakten Probleme hervorbringen kann, insbesondere dann, wenn zwei Dienste unabhängig voneinander ermitteln und in diesem Kontext die ausländische Behörde zwei Anfragen in derselben Sache erhält.

- In einer Reihe von Bereichen beinhaltet das Abkommen lediglich Absichtserklärungen. So sollen unter anderem in den Bereichen Ausbildung und Weiterbildung gemeinsame Projekte gestartet werden und der Ankauf von Ausrüstungsgegenständen im Sinne einer besseren Kompatibilität aufeinander abgestimmt werden.

Wenn man bedenkt, daß selbst innerhalb der belgischen Polizeidienste grundlegend unterschiedliche Ausbildungsprogramme bestehen und auch im Kommunikationsbereich Kompatibilitätsprobleme bestehen, so wird eine Verwirklichung dieser Projekte, die im übrigen schon seit mehr als 30 Jahren von den ausführenden Beamten gefordert werden, nicht unproblematisch sein.



Schließlich beinhalten die Texte Vereinbarungen, die so selbstverständlich erscheinen, daß man sich fragen muß, warum sie überhaupt in einer völkerrechtlichen Vereinbarung festgehalten werden müssen. So wurde unter anderem im belgisch-luxemburgischen Abkommen vereinbart, daß die Verantwortlichen beider Länder aktualisierte Verzeichnisse mit Ruf- und Faxnummern der für das Grenzgebiet zuständigen Polizeidienste austauschen. Entsprechende Angaben werden bekanntlich seit vielen Jahren ausgetauscht und gehören zu den ersten Initiativen überhaupt, die von der NEBEDEAG-Pol Ende der sechziger Jahre ergriffen wurden.

- Bezeichnend dafür, daß diese Abkommen nur bedingt fortschrittlich sind, ist auch die Tatsache, daß den Beamten der Nachbarbehörden keinerlei Exekutivbefugnisse zugestanden werden. Wenn auch alle Abkommen die Entsendung von Verbindungsbeamten vorsehen, so wird diesen lediglich eine beratende Funktion zuerkannt.<sup>123</sup>

Bestes Beispiel dafür, daß die Grenzen innerhalb der Schengenländer für den Polizeibeamten weiterhin bestehen, ist Artikel 9 der deutsch-niederländischen Vereinbarung, der sich mit den „sonstigen Grenzübertritten“ befaßt. Es wurde vereinbart, daß Polizeibeamte das Hoheitsgebiet des Nachbarstaates bis zur nächsten Wendemöglichkeit befahren dürfen, um das eigene Hoheitsgebiet wieder zu erreichen. Begrenzt bleibt diese Möglichkeit jedoch auf Fälle, in denen dies „verkehrsbedingt“ notwendig ist.<sup>124</sup>

---

123 Das belgisch-luxemburgische Abkommen sieht zumindest in den Bereichen der Organisierten Kriminalität, Entführung, Geiselnahme und Erpressung eine unmittelbare Zusammenarbeit zwischen den Sondereinheiten vor.

124 Der deutsch-belgische Verbindungsdienst hat diese Thematik schon bei seiner Jahresversammlung von 1958 angesprochen. Probleme stellten sich hier auf den Autobahnen, wenn die nächste Ausfahrt sich im Nachbarland befand. Damals wurde vereinbart, daß ein Überschreiten der Grenze mit dem Ziel, die nächstmögliche Wendemöglichkeit zu nutzen, unproblematisch sei.



---

## Teil 6 – Zusammenfassung und Erkenntnisse

### 1) *Die regionale polizeiliche Zusammenarbeit*

#### *Rechtsgrundlagen*

Der im ersten Teil gegebene Überblick der wenigen Rechtsgrundlagen der regionalen polizeilichen Zusammenarbeit lassen unschwer deren einschränkende Möglichkeiten erkennen. Viel Phantasie ist erforderlich, um in den bilateralen Vereinbarungen ausreichende Rechtsgrundlagen für die polizeiliche Praxis zu finden.

Einziges Lichtblick bei den ersten bilateralen Abkommen war zweifelsohne das deutsch-belgische Regierungsabkommen aus dem Jahre 1957. Der durch die Übereinkunft eingesetzte deutsch-belgische Verbindungsdienst hat während langer Zeit wesentliche Akzente in der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit gesetzt. Interessant ist auch die Feststellung, daß das Abkommen auf persönliche Initiativen einzelner Polizeibeamte zurückzuführen ist.

Die Einsicht in die Arbeitsweise des Verbindungsdienstes verdeutlicht aber auch die sehr eingeschränkten Möglichkeiten der regionalen Polizeistrukturen, um Überlegungen auf nationaler Ebene voranzutreiben. Bestes Beispiel sind die verschiedenen Resolutionen, die weder in den Polizeizentralen noch bei den politischen Verantwortungsträgern Beachtung fanden.

Der Wortlaut der Resolutionen zeugt auch davon, daß schon in den sechziger und siebziger Jahren Probleme in der Zusammenarbeit aufgezeigt wurden, die heute in gleicher Form weiterbestehen. Schon damals wurden Lösungsvorschläge angeboten, die nun in Teilbereichen – und dann meist auch nur in eingeschränktem Umfang – durch internationale Verträge übernommen wurden.

Beispielhaft seien hier das Nacheilrecht oder der Grenzübertritt mit Dienstwaffe genannt, die auch heute – nach Schengen – nur bedingt zulässig sind.

Wesentlicher Inhalt der Resolution aus dem Jahre 1978 war die Forderung nach einem grenzüberschreitenden Nothilferecht. Die Notwendigkeit einer Regelung wurde anhand eines konkreten Vorfalles, bei dem zwei Zollbeamte getötet wurden, verdeutlicht.

Eine entsprechende Regelung ist weder im Schengener Durchführungsübereinkommen noch in den aktuellen bilateralen Abkommen zu finden.

Was die Zukunft des deutsch-belgischen Verbindungsdienstes betrifft, so ist diese ungewiß. In der Tat wird zur Zeit auf Regierungsebene die Frage diskutiert, ob durch die Unterzeichnung des neuen deutsch-belgischen Regierungsabkommens der Vertrag aus dem Jahre 1957 hinfällig wird oder nicht.

### *Die NEBEDEAG-Pol*

Die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet ist zweifelsohne wichtigstes Aushängeschild der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit im Dreiländereck.

Die Verwirklichungen der NEBEDEAG-Pol zeugen von der Eigendynamik, die diese Organisation im Laufe der Jahre entwickelt hat und die sie zum Dreh- und Angelpunkt der Zusammenarbeit in der Euregio hat werden lassen.

Durch Absprachen auf rein polizeilicher Ebene, die oftmals auch heute noch ihre Gültigkeit haben, wurden die wesentlichen Bereiche der Zusammenarbeit abgedeckt.

Informationen über im Grenzgebiet operierende Straftäter und Tätergruppen werden seit mehr als 25 Jahren regelmäßig ausgetauscht. Direkte Funkverbindungen zwischen Kontaktstellen in Maastricht, Aachen und Eupen, die in den siebziger Jahren zweifelsohne ein Novum darstellten, sind auch heute noch von großem Nutzen, verursachen doch die unterschiedlichen Funkfrequenzen, die von Beamten hüben und drüben genutzt werden, weiterhin Kommunikationsprobleme.

Der Euregio-Alarm, Arbeitsgruppen, gemeinsame Ausbildungsveranstaltungen und kriminalpolizeiliche Beratungsstellen sind nur einige Beispiele von Errungenschaften, die weiterhin die Zusammenarbeit an der deutsch-belgisch-niederländischen Grenze prägen.

Kernstück der Zusammenarbeit waren und sind weiterhin die Verbindungsdienste. Diese polizeilichen Kontaktstellen sind seit Anfang der sieb-

ziger Jahre wichtigstes Kommunikationsorgan zwischen den Polizeidiensten der drei Länder.<sup>1</sup>

Der Erfolg dieser Einrichtungen hat dann auch dazu geführt, daß sie im Zeitalter „nach Schengen“ in den bilateralen Abkommen erwähnt wurden und somit zu völkerrechtlichen Bestandteilen der internationalen Zusammenarbeit geworden sind.

Die Verbesserungen der Zusammenarbeit durch die Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens oder die bilateralen Verträge haben auch innerhalb der NEBEDEAG-Pol die Frage über Sinn und Zweck eines weiteren Fortbestandes laut werden lassen.

Nach anfänglichem Zögern haben sich die Verantwortlichen der Arbeitsgemeinschaft für eine „offensive“ Haltung entschieden. Durch die Schaffung der „ständigen Arbeitsgruppe“ hat der Verein ein Instrument geschaffen, welches effizientes Arbeiten ermöglichen soll.

In dem Bewußtsein, daß die NEBEDEAG-Pol auch nach der Unterzeichnung bilateraler Verträge weiterhin das einzige Überlegungsforum bildet, in dem leitende Polizeibeamte aus den drei Ländern der Euregio vertreten sind, werden neue Initiativen gestartet.<sup>2</sup>

### *Operationelle Zusammenarbeit*

Die bestehenden Rechtshilfeverträge geben im Bereich der operationellen Zusammenarbeit wenig her. Observationen wurden im Rahmen von Rechtshilfeverträgen gestattet, die Nachteile war nur auf Beneluxebene gesetzlich zulässig.

Die geschilderten Fallbeispiele verdeutlichen, daß in der polizeilichen Zusammenarbeit auch operationelle Kooperation gängige Praxis war.

---

1 Durch eine Vereinbarung der belgischen Innen- und Justizminister vom 4. Juli 1994 wurden die Verbindungsdienste unter der Bezeichnung PCO (Point de Contact Opérationnel) offiziellisiert. In den verschiedenen Grenzgebieten wurden Kontaktstellen auf Ebene der Gendarmeriedistrikte bezeichnet, die im Auftrag der drei belgischen Polizeidienste Informationsanfragen im Ausland tätigen. Als Grenzregion wurde das Gebiet bezeichnet, das nicht mehr als eine oder mehrere Distrikte betrifft, die eine gemeinsame Grenze mit dem Ausland haben. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die das Grenzgebiet übersteigt, bleibt den Zentralstellen vorbehalten.

2 So wird in Zeitraum 97/98 bei den ausführenden Beamten eine Umfrage zu weiterhin bestehenden Problemen in der Zusammenarbeit durchgeführt.

Beamte zweier Länder bildeten relativ formlos „Ad-hoc“-Ermittlungsteams und beteiligten sich aktiv an Ermittlungshandlungen in beiden Ländern.

Zufriedenstellende rechtliche Grundlagen bestehen in diesem Punkt auch heute nicht. Das Entsenden von Beamten in andere Schengenländer, um an Ermittlungshandlungen teilzunehmen, erfordert noch stets formelle Rechtshilfeersuchen.

Der Beamte, der sich ins Ausland begibt, sieht seine Handlungsmöglichkeiten weiterhin auf eine Statistenrolle beschränkt. Auch kommt es noch immer vor, daß entsprechende Ersuchen abgelehnt werden.

Grenzüberschreitende Observationen wurden regelmäßig durchgeführt, in der Regel durch die vorgesehenen Sondereinheiten. Nicht immer lag ein formelles Rechtshilfeersuchen vor. Auch wurde festgestellt, daß Observationen unangemeldet vorgenommen wurden, was mehrere Male zu Zwischenfällen führte.

Auf dem Gebiet der Nacheile wurde hervorgehoben, daß diese sowohl zwischen Belgien und den Niederlanden als auch zwischen Belgien und Deutschland keine Seltenheit waren.

Interessant ist diese Feststellung insbesondere deshalb, weil Nacheilen im Beneluxverband in eingeschränktem Maße zulässig waren, zwischen Deutschland und den Nachbarländern jedoch ungesetzlich waren.

Dies erlaubt die Schlußfolgerung, daß das Bestehen oder Nichtbestehen von gesetzlichen Grundlagen nur bedingt Einfluß auf die tatsächlichen Formen der Zusammenarbeit in einem Grenzgebiet hat.

Diese Feststellung wird auch durch die in der Umfrage bei Polizeibeamten gewonnenen Erkenntnisse bestätigt.

### *Empirische Untersuchung*

Eigentlicher Ausgangspunkt vorliegender Arbeit war eine Umfrage bei belgischen Polizeibeamten. Eine Vielzahl der während den Gesprächen gewonnenen Erkenntnisse fand sich in der Analyse der Rechtsgrundlagen und der Schilderung der Fallbeispiele wieder.

Wesentliche Unterschiede bei der Bewertung der Zusammenarbeit konnten zwischen den Beamten des belgisch-niederländischen und denen des deutsch-belgischen Grenzgebietes festgestellt werden. Dies verdeutlicht, daß Form und Inhalt der Zusammenarbeit in einem selben Grenzgebiet sehr unterschiedlich sein können und sowohl von kulturellen und

sprachlichen Faktoren als auch von persönlichen Kontakten wesentlich mitbestimmt werden.<sup>3</sup>

So verfügten manche Beamte trotz Nähe zur Grenze über sehr begrenzte Kontakte, da sie der Landessprache des jeweiligen Nachbarlandes nicht mächtig waren.<sup>4</sup> Andere Beamte aus dem flämischen Grenzgebiet erklärten sogar, den Beamten auf der anderen Seite der Grenze mehr verbunden zu sein als den eigenen Kollegen im Inland.

Die Umfrage hat gezeigt, daß grenzüberschreitende Kontakte als wertvolles Kapital „gehegt und gepflegt“ werden. Insbesondere in der belgischen Polizeilandschaft besteht in diesem Punkt ein ausgeprägtes Konkurrenzdenken.

Unterstützung von außen, z.B. in Form von euregionalen Verbindungsbeamten, wird nur von denen gewünscht, die selber kaum über grenzüberschreitende Kontakte verfügen.

Nationale Zentralstellen werden nur dann eingeschaltet, wenn es unumgänglich ist. Die befragten Beamten gaben ohne Umschweife zu, den als schwerfällig gewerteten Interpolweg weitmöglichst zu umgehen.

Wenn auch die Mehrheit der Befragten grundsätzlich das Tätigwerden in gemeinsamen Teams befürwortet, so scheiden sich die Geister grundlegend bei der Frage, ob den ausländischen Kollegen Exekutivbefugnisse zuerkannt werden sollen oder nicht.

Die befragten Beamten sind sich durchaus der Tatsache bewußt, daß das belgische Polizeisystem von den ausländischen Nachbarn als konfus betrachtet wird.<sup>5</sup> Eine Mehrheit der Befragten befürwortet folglich eine Umstrukturierung des belgischen Polizeisystems.

### *Die polizeiliche Zusammenarbeit im Schengener Durchführungübereinkommen*

Es wurde versucht, das Schengener Durchführungsübereinkommen auf seine praktische Umsetzbarkeit hin zu prüfen. Der „Einstieg“ in die Materie erfolgte durch die Lektüre der umfangreichen Verhandlungsunterlagen. Hierbei wurde deutlich, daß die Verhandlungen mehr durch politisches

3 Vgl. auch KAPTEYN, P.: „Kulturgerecht verhandeln“, Kriminalistik, 2/91, S. 88–96.

4 Dies traf insbesondere auf die rein französischsprachigen Polizeibeamten zu.

5 Vgl. auch DURKOWYAK, H.: „Eilige Verfolger stoßen auf Barrieren“, Kriminalistik, 8–9/87, S. 485.

Tauziehen als durch Streben nach einer effizienten Verbrechensbekämpfung gekennzeichnet waren.

Artikel 39 des Schengener Durchführungsübereinkommens hat nunmehr eine gesetzliche Grundlage für den Informationsaustausch zwischen Polizeidiensten unterschiedlicher Länder geschaffen. Mit Ausnahme von Dringlichkeitsfällen bleibt der Informationsaustausch jedoch den zentralen Stellen vorbehalten.

Die Regelung der grenzüberschreitenden Observation ist einschränkender als die vorher praktizierte Vorgehensweise. Die grenzüberschreitende Observation bleibt auf bestimmte Straftatbestände beschränkt, die darüber hinaus unterschiedlich sind, je nachdem, ob im Vorfeld ein Rechtshilfeersuchen gestellt wurde oder nicht.

Problematisch bleibt vor allem der Umstand, daß sich grenzüberschreitende Observationen in Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens nur auf vermeintliche Täter von begangenen Straftaten beziehen dürfen. Nicht observiert werden dürfen demnach Personen aus dem sozialen und familiären Umfeld des vermeintlichen Straftäters. Auch Observationen im Vorfeld der Begehung von Straftaten bleiben, sobald sie einen grenzüberschreitenden Charakter haben, untersagt.

Besonders ausgeprägtes Unverständnis bei Polizeipraktikern verursacht die Nacheileregulation. Es wurde an anderer Stelle der Arbeit versucht, die praktischen Probleme, die sich aufgrund der komplexen und je nach Land unterschiedlichen Ausführungsmodalitäten stellen, hervorzuheben.

Die Beamten des Dreiländerecks stehen bei der Durchführung von Nacheilen vor schier unlösbaren Problemen. Je nach Richtung, in die die Nacheile geht, besteht ein uneingeschränktes Festhalterrecht, bleibt nur das Festhalterrecht oder aber sowohl das Nacheile- und Festhalterrecht auf zehn Kilometer ab Überschreiten der Grenze begrenzt, oder aber ist ein Festhalterrecht lediglich während der ersten dreißig Minuten nach Grenzübertritt zulässig.<sup>6</sup>

Diese komplexen Einschränkungen sind erstaunlich, ist doch die Nacheile im Völkerrecht seit langem ein bekannter Begriff. Das Nacheilerecht auf dem Landwege findet seinen Ursprung im 15. Jahrhundert, als in den Ländern des Common Law die „fresh pursuit“ gängige Praxis war. Dem „Sheriff“ einer unabhängigen Region war es gestattet, Gesetzesbrecher

---

6 BRAMMERTZ, S.: „Schengen et la poursuite transfrontalière“, *Vigiles – Revue du droit de police*, 1997, Nr. 1, S. 9.



über die Grenzen hinaus zu verfolgen, vorausgesetzt, die Verfolgung begann unmittelbar nach der Tatbegehung und blieb ununterbrochen.<sup>7</sup>

Der damalige Gesetzgeber hatte darüber hinaus Erfindungsgeist bewiesen, indem er durch eine rechtliche Fiktion davon ausging, daß der Zugriff an dem Ort erfolgt sei, an dem die Nacheile begonnen hatte.<sup>8</sup>

Seit jeher ist die Festnahme des Flüchtigen Sinn und Zweck der Nacheile. Erklärtes Ziel ist es, den Justizbehörden des Tatortes zu ermöglichen, den Straftäter gerichtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Sich diese Selbstverständlichkeit vor Augen haltend, sind die Gründe für die zahlreichen Einschränkungen des Nacheile- und Festhalterechts kaum nachzuvollziehen. Die Nacheile, die ohne Festhalterecht ihrer Essenz beraubt wird, ähnelt dann auch fast mehr einer grenzüberschreitenden Observation.<sup>9</sup>

Fakt ist, daß der Fortschritt in Sachen Nacheilrecht in fünfhundert Jahren sehr bescheiden geblieben ist. Diese Einschränkungen sind um so bedauerlicher, als in anderen Bereichen, in denen ausschließlich wirtschaftliche Interessen geschützt werden sollen, die Eingriffsmöglichkeiten nacheilender Beamten umfangreicher sind. Bestes Beispiel ist die Benelux-Übereinkunft vom 29. April 1969, die u.a. ein Nacheilrecht vorsieht.<sup>10</sup>

Das im Text verankerte Nacheilrecht gleicht in Form und Inhalt dem Artikel 27 des Beneluxvertrages über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen, doch wird dieses Nacheile- und Festhalterecht weder auf auslieferungsfähige Straftaten begrenzt noch zeitlich und räumlich eingeschränkt.

Wenn dieses Abkommen auch nur in spezifischen Bereichen des Transports von Lebensmitteln Anwendung findet und nur bestimmte Kategorien von Beamten betrifft, so ist es doch bezeichnend dafür, daß zur Wahrung wirtschaftlicher und steuerrechtlicher Aspekte der Gesetzgeber mehr „Großzügigkeit“ an den Tag legt und die Angst um die nationale Souveränität bedeutend geringer ist.<sup>11</sup>

---

7 PULATZAS, N.: „The right of hot pursuit in international law“, Leyden 1969, S. 4.

8 WILLIAMS, G.: „The juridical basis of hot pursuit“, Bybil 1939, S. 84.

9 BAUWENS, N.: „Strafrechtshandhaving en de internationale samenwerking in strafzaken“, in „Schengen en de praktijk“, Gent 1992, S. 71.

10 Convention Benelux du 29 avril 1969 concernant la coopération administrative et judiciaire dans le domaine des réglementations se rapportant à la réalisation des objectifs de l'union économique Benelux; vgl. BRAMMERTZ, S., Thys, J., DE VREES St., op.cit., S. 148–152.

Das Schengener Durchführungsübereinkommen hat in Artikel 39, Abs. 4, die Möglichkeit geschaffen, für die Grenzgebiete weitergehende bilaterale Absprachen zu treffen. Die Beneluxländer haben mehrmals von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Neu ist die Befugnis für Polizeibehörden, in spezifischen Bereichen auf rein polizeilicher Ebene Absprachen zu treffen.

Nachdem sehr schnell die Grenzen des Schengener Durchführungsübereinkommens erkannt waren, wurden hohe Erwartungen an die bilateralen Verhandlungen gestellt. Es wurde allgemein die Ansicht vertreten, daß es einfacher sein würde, auf bilateraler Ebene die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit voranzutreiben.

Die schließlich unterzeichneten Vereinbarungen beinhalten jedoch nur wenig neue Elemente. Es handelt sich offensichtlich in erster Linie um Ausführungsabkommen zum Schengener Durchführungsübereinkommen. So wird festgehalten, welche Gebiete als Grenzgebiete zu betrachten sind, welche konkreten Aufgaben den Verbindungsoffizieren zugesprochen werden, welche Behörden im Falle von grenzüberschreitenden Observationen und Nacheilen zu benachrichtigen sind usw.

Im Bereich des Einsatzes von Zwangsmitteln wurde die Verwirrung weiterhin verstärkt, da die verschiedenen bilateralen Verträge unterschiedliche Regeln beinhalten.

Der Vergleich der Rechtssysteme der drei Länder hat in diesem Bereich die Notwendigkeit verdeutlicht, einheitliche und eindeutige Richtlinien festzulegen.

## 2) *Interpol, Schengen, Europol*

Die älteste und etablierteste Form der internationalen Zusammenarbeit ist zweifelsohne IKP-Interpol. Interpol verfügt als einzige Polizeieinrichtung über nahezu weltweite Strukturen und ist damit zum festen Bestandteil der internationalen Kooperation geworden.

---

11 FIJNAUT, C.: „De overeenkomst van Schengen: een doorbraak van de formele regeling van de internationale politieverwerking“, in „Schengen en de praktijk“, Gent 1992, S. 51.

Der fehlende völkerrechtliche Rahmen und die relative Schwerfälligkeit der Interpol-Wege förderten insbesondere auf europäischer Ebene den Wunsch nach verbesserten Formen der internationalen Zusammenarbeit.<sup>12</sup>

Die Vertragswerke von Schengen und Europol sind hierfür die wesentlichen und herausragenden Belege.

Ein kurzer Blick auf die Fahndungsmöglichkeiten von Interpol im Verhältnis zum Schengener Informationssystem verdeutlicht den höheren Qualitätsgrad des SIS.

Als Beispiel sei lediglich die im Schengener Durchführungsübereinkommen enthaltene Verpflichtung angeführt, grundsätzlich alle Fahndungsanfragen im SIS zu speichern, oder die Bestimmung des Artikels 64 des Schengener Durchführungsübereinkommens, die festhält, daß eine Personenausschreibung zur Festnahme im SIS ein Ersuchen um vorläufige Festnahme zum Zweck der Auslieferung darstellt. So wird auch einer Schengen-Ausschreibung der Vorzug vor einer Interpol-Ausschreibung gegeben.

Im Gegensatz zu Interpol sind Europol und Schengen durchaus komplementäre Einrichtungen.

Bei dem Schengener Informationssystem, welches aufgrund seiner ständigen Ausdehnung auf weitere EU-Länder möglicherweise zu einem Europäischen Informationssystem (EIS) werden könnte, handelt es sich um ein reines Fahndungssystem.

Europol hingegen wird sich auf den Austausch fallbezogener Informationen und auf die Analyse grenzüberschreitender Verbrechensphänomene konzentrieren.

Die Schwäche von Interpol wurde oftmals im fehlenden völkerrechtlichen Rahmen gesehen. Offensichtlich hat zu keinem Zeitpunkt ihres Daseins der politische Wille zur Ausarbeitung einer Interpol-Übereinkunft bestanden.

Dieses ausgeprägte Souveränitätsdenken der einzelnen Staaten ist in kaum verringertem Umfang auch in den europäischen Initiativen erkennbar.

Im SIS wurde die Unzulässigkeit bestimmter Fahndungsausschreibungen bis zur Prüfung durch eine nationale Instanz bestimmt<sup>13</sup> oder der Abschluß des Vollzugs einer Ausschreibung vorgesehen, wenn eine Vertragspar-

---

12 Bei den Befragungen von Polizeibeamten wurde erwähnt, daß es gängige Praxis war, Mittel und Wege zu finden, um den zeitraubenden Interpol-Kanal zu umgehen.

13 Artikel 95 Abs. 3 des Schengener Durchführungsübereinkommens.

tei dies nicht für vereinbar mit ihrem nationalen Recht, mit internationalen Verpflichtungen oder wesentlichen nationalen Interessen hält.<sup>14</sup>

Die „Europolizisten“ werden auch nach der Ratifizierung der Europol-Konvention nicht über die erforderlichen Exekutivbefugnisse verfügen, um wirkungsvoll gegen die internationalen Formen der Organisierten Kriminalität vorgehen zu können. Ein Lichtblick ist sicherlich die im Amsterdamer Vertrag enthaltene Bestimmung, die es Europolbeamten ermöglichen soll, im Rahmen international eingesetzter Ermittlungsteams beratende Funktionen wahrzunehmen.

Als Hemmschuh wird sich zweifelsohne auch das Subsidiaritätsprinzip auswirken, nach dem Europol nur dann Befugnisse erhalten soll, wenn die nationalen Behörden diese Aufgaben nicht oder nicht ebenso wirkungsvoll erfüllen können. Die Verantwortlichen von Europol bezweifeln, daß die Europolizei, selbst in eingeschränktem Maße, in naher Zukunft über Exekutivbefugnisse verfügen wird.<sup>15</sup>

Negative Auswirkungen auf die Effizienz der internationalen Zusammenarbeit hat auch oftmals der Umstand, daß in manchen Ländern die zentralen Stellen von Interpol, Europol und Sirene bei verschiedenen Diensten und an unterschiedlichen Orten angesiedelt sind.<sup>16</sup>

Die drei Länder der Euregio Maas-Rhein haben die drei Dienste bei zentralen Stellen untergebracht. In den Niederlanden handelt es sich um das CRI.<sup>17</sup> In Deutschland wurde in allen Fällen das Bundeskriminalamt als zentrale Stelle bezeichnet.<sup>18</sup> Erwähnenswert sind sicherlich die im Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997 enthaltenen Neuregelungen der internationalen Zusammenarbeit. Im Rahmen der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität wurden die Kompetenzen der Länder zu direkten internationalen Kontakten erweitert.<sup>19</sup>

---

14 Artikel 94 Abs. 5 des Schengener Durchführungsübereinkommens – vgl. RUPPRECHT, R., *op.cit.*, S. 558.

15 STORBECK, „Europol“, *Der Kriminalist*, 7–8/97, S. 316.

16 WOLTERS, J., „Verbrechensbekämpfung – Eine europäische Sache?“, *Kriminalistik* 2/97, S. 91.

17 Centrale Recherche Informatiedienst (CRI). Dieser zentrale Ermittlungs- und Informationsdienst gehört zur nationalen Polizeieinheit mit der Bezeichnung: „Korps landelijke politiediensten“ (Art. 38 *politiewet*).

18 Vgl. STORBECK, J., „Zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Polizeialltag aus der Sicht einer Zentralstelle“, *DNP*, 9/92, S. 494.

Durch die Schaffung eines „Allgemeinen polizeilichen Unterstützungsdienstes“ im Jahre 1994<sup>20</sup> wurde auch in Belgien ein alle drei Polizeidienste umfassender Dienst geschaffen, bei dem sich sowohl das belgische Interpol-Büro und die Europol-Kontaktstelle als auch das Sirene-Büro befinden.

Ein Vereinbarungsprotokoll zwischen dem belgischen Innen- und Justizminister vom 24. Februar 1997 legt die Struktur, Arbeitsweise und Aufgaben der Abteilung „Internationale polizeiliche Zusammenarbeit“ des Unterstützungsdienstes fest.<sup>21</sup> Es handelt sich um ein integriertes System, in dem das belgische Sirene-Büro, die Interpol-Stelle, die Zusammenarbeit mit Europol und der Informationsaustausch mit den Verbindungsbeamten einer einheitlichen Leitung unterstellt sind.

Die Zuständigkeit der internationalen Abteilung geht über die fallbezogene internationale Zusammenarbeit hinaus, da ihr ebenfalls ein juristischer Dienst angegliedert wurde, der Stellungnahmen über die Anwendung bestehender Übereinkünfte geben kann und an der Ausarbeitung neuer internationaler Vereinbarungen beteiligt wird.<sup>22</sup>

### 3) *Justitielle Zusammenarbeit*

Mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen und der Europol-Konvention setzt sich der Trend fort, die Verbesserung der internationalen Polizeiarbeit neuen Maßnahmen zur Erleichterung der justitiellen Zusammenarbeit vorzuziehen.

Die Rechtshilfeverträge auf Benelux- und Europaebene sind kaum noch zeitgemäß. Die Erleichterung und Beschleunigung der Rechtshilfe bleibt auch nach den im Schengener Durchführungsübereinkommen enthaltenen Ergänzungsbestimmungen lückenhaft. Insbesondere ist es nicht

---

19 SCHREIBER, W., „Das Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997 – ein überfälliges Gesetz“, NJW 33/97, S. 2137–2145 – BGBl., 10. Juli 1997, Teil I Nr. 16.

20 A.R. du 11 juillet 1994 sur le service général d'appui policier, MB. 30. Juli 1994, S. 19654–19664.

21 Protocole entre le Ministre de la Justice et le Ministre de l'Intérieur relatif à l'organisation détaillée, le fonctionnement et les missions de la division „coopération policière internationale (CPI)“ du Service Général d'Appui Policier.

22 Ein Rundschreiben der Generalprokuratoren vom 27. September 1997 hält fest, welche Informationen auf polizeilicher Ebene ausgetauscht werden dürfen und welche der Zustimmung der Justizbehörden bedürfen.

gelingen, im Schengener Durchführungsübereinkommen die Verpflichtung zur Rechtshilfe auf alle Kriminalitätsbereiche auszudehnen und den Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit aufzuheben.<sup>23</sup>

Einschränkende nationale Rechtshilfebestimmungen<sup>24</sup> und wesentliche Unterschiede im Bereich der Strafverfolgungspolitik sind ebenfalls häufig Auslöser von Unstimmigkeiten zwischen EU-Mitgliedsstaaten.<sup>25</sup>

Zur Verbesserung der internationalen justitiellen Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, wurden unterschiedliche Initiativen gestartet. Frankreich hat mit verschiedenen europäischen Ländern Verbindungsstaatsanwälte ausgetauscht. In den Niederlanden besteht der „Landelijke Officier van Justitie“, ein landesweit zuständiger Staatsanwalt, der bei grenzüberschreitenden Polizeieinsätzen und im Bereich der Organisierten Kriminalität über spezifische Befugnisse verfügt.<sup>26</sup>

In Belgien wurden erstmals 1990 zwei Brüsseler Oberstaatsanwälte bezeichnet, um die Funktion des „Magistrat National“ wahrzunehmen.<sup>27</sup> Am 4. März 1997 wurde die Tätigkeit dieser „Bundesanwälte“ auf eine rechtliche Grundlage<sup>28</sup> gestellt. Unter der Verantwortung des Kollegiums der Generalprokuratoren wurden sie insbesondere mit der Koordination von landesweiten und internationalen Ermittlungen und mit der Unterstützung der örtlichen Staatsanwaltschaften im Bereich der internationalen polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit beauftragt. Im Rahmen

23 SCHÜBEL, E.: „Wie gut funktioniert die Strafverfolgung innerhalb Europas?“, NStZ 3/97, S. 108.

24 Zu Rechtshilfeproblemen mit Frankreich vgl. HUBER, F., „Europa und seine fortbestehenden Grenzen“, Kriminalistik 6/97, S. 396–399.

25 Zur Drogenproblematik vgl. FLORMANN, W., „Europa ohne Grenzen, Kokainabsatzmarkt der Zukunft“, DNP, 3/1992, S. 142–147.

26 Die landesweit zuständigen Staatsanwälte arbeiten zur Zeit aufgrund ministerieller Richtlinien. Die Ausarbeitung einer spezifischen Rechtsgrundlage ist in Vorbereitung.

27 Rundschreiben des Justizministers vom 25. April 1990.

28 Loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national (M.B. 30. Mai 1997, S. 10392–10395). Vgl. DE HERT, P. und VANDER BORGHT, J.: „Magistraten met aanleg voor politiewerk: de nationale magistraten“, Vigiles 1/1996, S. 1–19; SCHUEMANS, F.: „De wet van 4 maart 1997 tot instelling van het collège van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat: een dadwerkelijk instrument van criminele politiek?“, Panopticon 1997, S. 317–351.

ihrer Zuständigkeit verfügen die Bundesanwälte über ein landesweites Ermittlungsrecht und Weisungsbefugnis gegenüber den 27 belgischen Prokuratoren des Königs (Leitende Oberstaatsanwälte).

Sie sind darüber hinaus belgische Bewilligungsbehörde bei grenzüberschreitenden Polizeieinsätzen, die in Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens ausgeführt werden.

Schließlich sei der belgische Vorschlag für eine gemeinsame europäische Maßnahme zur Einrichtung eines europäischen justitiellen Netzes erwähnt.<sup>29</sup> Geplant ist, in allen europäischen Mitgliedsländern zentrale Stellen einzurichten, die in den Bereichen Organisierte Kriminalität sowohl für inländische als auch für ausländische Justizbehörden bevorrechtigte Ansprechpartner sein sollen.

## Ausblick

Zentrales Thema der Arbeit war die polizeiliche Zusammenarbeit in dem Grenzgebiet der Euregio Maas-Rhein. Die grenzüberschreitende Kooperation zwischen Polizeibeamten hat sich als ein Gebiet erwiesen, das durch Pragmatismus und Flexibilität gekennzeichnet ist.

Der faktischen Notwendigkeit zur Zusammenarbeit wird dann auch mehr Wichtigkeit beigemessen als den rechtlichen Normen, die darüber hinaus nur selten Antworten auf die sich stellenden Fragen beinhalten.

Die regionale Zusammenarbeit unterscheidet sich demzufolge grundlegend von den internationalen Strukturen, die auch heute noch von gegenseitigem Mißtrauen der Staaten gekennzeichnet sind. Die Folge sind oftmals Vereinbarungen, die mehr durch Einschränkungen als durch Möglichkeiten zur Verbesserung der Kooperation gekennzeichnet sind.

---

29 Bericht über den Vorschlag für eine gemeinsame Maßnahme zur Einrichtung eines europäischen justitiellen Netzes, Sitzungsdokument des Europäischen Parlaments vom 6. November 1997, DOC DE/RR/339/339286. Artikel 2 Abs. 1 des Legislativvorschlags bestimmt, daß sich das zu schaffende justitielle europäische Netz aus „den für die internationale justitielle Zusammenarbeit zuständigen Zentralbehörden und den Justizbehörden zusammensetzt, die im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit entweder allgemein oder für alle Formen des schweren Verbrechens, wie organisierte Kriminalität, Bestechung oder Drogenhandel, eigene Zuständigkeiten besitzen.“

Obwohl die europäische Staatengemeinschaft immer mehr zu der Erkenntnis gelangt, daß Mängel in den Möglichkeiten der Zusammenarbeit durchaus kriminogen wirken, bleibt die Politik der kleinen Schritte weiterhin dominant.

Eine der sicherlich größten Herausforderungen der Zukunft wird auch sein, die justitielle und die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa aufeinander abzustimmen. Die geplante Schaffung eines „Europäischen Netzes“ kann hier sicherlich als erster bescheidener Versuch der europäischen Justizminister gewertet werden, ein justitielles „Pendant“ zu Europol ins Leben zu rufen.

Kurz vor Abschluß der Arbeit wurden im Oktober 1997 nochmals einige der fünf Jahre zuvor befragten Polizeibeamten aus dem belgischen Gebiet angesprochen. Bei diesen informellen Gesprächen wurde lediglich die Frage gestellt, welche wesentlichen Veränderungen seit der Umfrage im Jahre 1993 festzustellen seien. Keiner der Befragten nannte nennenswerte Verbesserungen.

Alle positiven und negativen Aspekte, die fünf Jahre zuvor erwähnt wurden, bestehen demnach auch weiterhin in der einen oder anderen Form. So sind grenzüberschreitende Polizeieinsätze immer noch problematisch, da die Funkfrequenzen der Polizeifahrzeuge diesseits und jenseits der Grenzen weiterhin nicht kompatibel sind. Ein grenzüberschreitendes Nothilferecht wird weiterhin gefordert.

Werden auf der „anderen Seite“ die mit der Zusammenarbeit beauftragten Personen ersetzt, ist wieder eine neue „Warmlaufphase“ erforderlich, bis die Informationen im gleichen Umfang und in der gleichen Qualität fließen.

Zentrale Stellen werden auch in Zukunft mit Skepsis betrachtet werden. Interpol und Europol bleiben unpersönliche Gebilde, deren Nutzen für regionale Polizeibehörden nicht immer erkennbar ist.

Das wichtigste Kapital bleiben dann auch weiterhin die persönlichen Kontakte zum Kollegen jenseits der Grenze.

Unverzichtbar sind die regionalen Verbindungsstellen geworden. Die Zahl der Anfragen steigt weiterhin von Jahr zu Jahr. 1996 wurden alleine durch die Verbindungsstelle in Eupen 23.100 Anfragen bearbeitet, was wiederum im Vergleich zum Vorjahr eine erneute Steigerung von 25 % darstellt.<sup>30</sup> Im gleichen Zeitraum wurden durch die belgische Zentralstelle fast 100.000 Anfragen beantwortet oder weitergeleitet.



Es bedarf sicherlich keiner weiteren Erläuterung, um zu verdeutlichen, welchen Stellenwert den regionalen Verbindungsstellen bei der alltäglichen Polizeiarbeit in einem Grenzgebiet im Verhältnis zu den nationalen Zentralstellen beizumessen ist.

Dabei ist hervorzuheben, daß beide Ebenen durchaus komplementäre Einrichtungen sind, die in der Regel Empfänger unterschiedlicher Anfragen sind.

Von besonderer Wichtigkeit bleibt jedoch eine Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Zentralstellen und den regionalen Verbindungsdiensten. Wenn die Kontaktstellen auch grundsätzlich verpflichtet sind, die Zentralstelle über den getätigten Informationsaustausch zu benachrichtigen, so sind in der Praxis weiterhin Defizite festzustellen. Eine Lösung kann nur in einem gemeinsamen EDV-System liegen, welches es der Zentralstelle ermöglichen würde, den Informationsbestand der Kontaktstellen unmittelbar einzusehen. Nur so kann Doppelarbeit in Zukunft verhindert werden.

Eine weitere Verbesserung der Zusammenarbeit in der Euregio Maas-Rhein könnte folglich auch darin liegen, die drei Verbindungsdienste miteinander zu verschmelzen und einen einzigen Dienst mit Beamten aus den drei Ländern der Euregio Maas-Rhein zu schaffen. Dies würde eine weitere Beschleunigung bei der Beantwortung von Anfragen aus In- und Ausland bedeuten und den Beamten einen vollständigen Einblick in die Arbeitsweise und die Möglichkeiten der Polizei des Nachbarlandes verschaffen.

Neu ist dieser Vorschlag jedoch nicht. Er gehört vielmehr zu den unzähligen Verbesserungsvorschlägen, die im Laufe der Jahre durch Polizei-

---

30 13.963 Anfragen kamen von innerbelgischen Polizeibehörden, 11.162 von Gendarmeriebrigaden, 1.678 von der Gemeindepolizei. Dies verdeutlicht einmal mehr, daß Beamte der Gerichtspolizei eher auf eigene Kontakte zurückgreifen als auf die Dienste des bei der Gendarmerie angesiedelten Verbindungsdienstes. 9.130 Anfragen gingen aus dem Ausland ein (7.642 aus Deutschland, 1.337 aus den Niederlanden, 35 aus Frankreich und 19 aus Luxemburg). 17 Anfragen bezogen sich auf grenzüberschreitende Observationen zwischen Belgien und Deutschland. 6mal wurde der Verbindungsdienst bei grenzüberschreitenden Nacheilen tätig.

praktiker gemacht wurden, die bei den politischen Verantwortungsträgern jedoch wenig Gehör fanden.

Abschließend sei dann auch einer der Beamten zitiert, die schon vor 25 Jahren durch ihre Einstellung und Weitsichtigkeit wichtige Akzente bei der Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit gesetzt haben:

„... Der Sachbearbeiter K III und Leiter der Kontaktstelle bei der Kriminalhauptstelle Aachen hatte jüngst auf einer Wochenendwanderung im Aachener Wald eine Vision. Als er vor dem hohen Holzturm stand, der auf dem „Dreiländerpunkt“, dem Schnittpunkt der drei Landesgrenzen, errichtet ist, und heute nur eine weithin sichtbare Grenzmarkierung bedeutet, sah er im Geiste den Holzturm in einen stählernen Funkturm verwandelt, daneben ein einfaches Gebäude, schlicht, aber zweckmäßig, wie es Polizeigebäude nun einmal überall sind. In den Räumen dieses Gebäudes arbeiten im 24-Stunden-Turnus nebeneinander Kriminal-(Polizei-)Beamte aus den drei Ländern, übersetzen und vermitteln eingehende Funksprüche und Fernschreiben, steuern die Einsätze gemeinsamer Fahndungsaktionen, bilden so eine gemeinsam funktionierende Kontakt- und Einsatzstelle. Das war allerdings, wie gesagt, eine Vision. Muß es aber deshalb, wobei die Frage der Örtlichkeit nur sekundäre Bedeutung hat, auch eine Utopie sein?“<sup>31</sup>

---

31 JUNGE, H., WEISS, K.: „Koordinierte Verbrechensbekämpfung“, Die Polizei 11/1972, S. 533.

## Literaturverzeichnis

- AMELUNG, K.: „Die Rechtfertigung von Polizeivollzugsbeamten“, 1986, JS, S. 329–337.
- ANGELINK, M./VAN GESTEL, G.: „Volgen over de grens allein bij heterdaad“, Algemeen Politieblad, 12/90, S. 276–281.
- BALTHAZAR, H.: „Inleiding“, in D'HAENENS, J./RUYEUR, B.: „Schengen en de praktijk“, Gent 1992, IX.
- BAUWENS, N.: „Strafrechtshandhaving en de internationale samenwerking in strafzaken“, in „Schengen en de praktijk“, Gent 1992.
- BENFER, J.: „Verdeckte Fahndung“, Die Neue Polizei, 10/90, S. 519–524.
- BERGSMA, H./TAZELAAR, P.: „Schengen geeft minimum-norm voor wapens en munitie“, Algemeen Politieblad, Mai 1990, Nr. 10, S. 222–227.
- BOGE, H.: „Die internationale Verbrechensbekämpfung aus der Sicht des Bundeskriminalamtes“, in: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, 3/1982, S. 225–241.
- BOURDOUX, G./DE VALKENEER, C.: „La loi sur la fonction de police“, Brüssel 1992.
- BOURDOUX, G./S.: „L'usage de la force et des armes à feu par les fonctionnaires de police dans l'Eurégio Meuse-Rhin“, Rev. dr. pén., 4/95, S. 344–408.
- BRAMMERTZ, S./DE VREESE, ST./THYS, J.: „Collaboration policière transfrontalière, étude réalisée sous la direction de Tulkens F. et Van Outrive L.“, Brüssel 1993.
- BRAMMERTZ, BOURDOUX, G.: „Das neue belgische Polizeiaufgabengesetz“, ZStW, 1996, Heft 2, S. 397–415.
- BRAMMERTZ, S.: „Schengen et la poursuite transfrontalière“, Vigiles – Revue du droit de police, 1/1997, S. 9–23.
- BRAMMERTZ, S.: „Trafic de stupéfiants et valeur internationale des jugements répressifs à la lumière de Schengen“, Rev.dr.pén. 11/1996, S. 1063–1081.

- BRAMMERTZ, S.: „Le droit pénal international“, in „Recueil de jurisprudence de procédure pénale“, réalisé sous la direction de BOSLET H. et MASSET A., Brüssel 1996.
- BRAMMERTZ, S.: „La collaboration policière en Europe et dans l'Euregio Meuse-Rhin“, *Déviance et Société*, 2/1992, S. 219–229.
- BRAUN, A., „Le comité technique sur la coopération en Europe“, RICP, März-April 1987, 24.
- CONEN, P.: „Rechtsgrundlagen und Probleme des Schußwaffengebrauchs bei Geiselnahmen“, *Die Polizei*, 3/1973, S. 65–72.
- DE GRAAF, TH.C.: „Grens verleggen, grens bewakken“, *Delikt en Delinkwent*, 1994.
- DE HERT, P./VANDERBORGHT, J.: „Magistraten met aanleg voor politiewerk: de nationale magistraten“, *Vigiles* 1/1996, S. 1–19.
- DE HERT, P./VANDERBORGHT, J.: „Informatieve samenwerking over de grenzen heen“, Brüssel 1996.
- DE ROOS, T.A.: „Droit de poursuite et akkoord van Schengen“, in „Dissonnantes bij het akkoord van Schengen“, Brüssel 1990, S. 60–66.
- DE SCHUTER, B.: „Bij het in werking treden van het Beneluxverdrag aangaande uitlevering en rechtshulp in strafzaken“, *RW* 1967–1968, Kol. 1946.
- DE VALKENEER, C.: „Le droit de la police“, Brüssel 1991.
- DE VISSHER, Ch.: „Les problèmes de confins“, Paris 1967.
- DEHERT, P.: „De Schengen- en Interpol-databank: voorgeschiedenis en vergelijking“, in VAN OUTRIVE, L./VANDERBORGHT, J.: „Schengen en de Belgische Politiediensten“, Centrum voor Politiestudies, Brüssel 1985.
- D'HAENENS, J.: „Het Gebruik van vuurwapens tegen personen door de politie bij bestrijding van de criminaliteit“, *RW* 1968–69, S. 241–254.
- DISCHKE, E./GLORIA, A. CH.: „Der finale Todesschuß im Landrecht Nordrhein-Westfalen“, *NWUB* 2/198, S. 38–45.
- DURKOWYAK, H.: „Eilige Verfolger stoßen auf Barrieren“, *Kriminalistik* 8–9/87, S. 484–485.
- DUSSAIX, R.: „Quelques problèmes relatifs à l'application pratique du point de vue judiciaire de la Convention d'Entraide Judiciaire en matière pénale“,

- in „Problèmes relatifs à l'application pratique de la Convention Européenne d'Entraide judiciaire“, Straßburg, Europarat, 1971.
- FEHRMANN, F.: „Probleme der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit“, Die Polizei, April 1975, S. 118–122.
- FIJNAUT, C.: „De overeenkomst van Schengen: een doorbraak van de formele regeling van de internationale politiesamenwerking“, in „Schengen en de praktijk“, Gent 1992.
- FIJNAUT, C.: „Om de toekomst van Europol“, Delikt en Delinkwent, 24/1994, S. 445–452.
- FIJNAUT, C./HUTSEBAUT, F.: „De wet op het politieambt: naar een autonoom politierecht?“, in: De nieuwe politiewetgeving in België, Antwerpen 1993.
- FLORMANN, W.: „Europa ohne Grenzen, Kokainabsatzmarkt der Zukunft“, DNP, 3/1992, S. 142–148.
- FRANCK, P.: „La politique qui devrait régir l'application de la Convention Européenne d'Entraide Judiciaire en matière pénale“, in „Problèmes relatifs à l'application pratique de la C.E.E.J., Straßburg, Conseil de l'Europe.“
- GINTZEL, K.: „Töten, um zu retten“, Deutsche Polizei, 10/1988, S. 5–7.
- GÖTZ, W.: „Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht“, Göttingen 1990, S. 163–169.
- GROOT KORKELINK, M./BOUWMWISTER, H.: „De weg naar de geleideligheid“, in Tijdschrift voor de Politie, 1/1992, S. 20–26.
- HEIJERMANN, H.: „Interpol werkt niet traag“, Algemeen Politieblad, Juni 1993, S. 3–20.
- HEISE, G./TEGMEYER, H.: „Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen“, Stuttgart u.a. 1990.
- HENZEL, E./IPSEN, K.: „Völkerrecht“, 2. Aufl. München 1979.
- HIRSCH, B.: „Der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder“, Die Polizei, 4/1978, S. 101–103.
- HUBER, F.: „Europa und seine fortbestehenden Grenzen“, Kriminalistik 6/97, S. 396–399.
- HUBIN, J.: „Considérations prospectives sur la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police“, Rev. dr. pén., 1994, 135–151.

- HUMMEL-LILJERGEN: „Der gezielt tödliche Schuß ist geltendes Recht – Warum ihn einführen?“, *Die Polizei*, 12/1977, S. 373–375.
- INGENERF, P.: „Das Schengener Abkommen“, *Kriminalistik* 6/89, S. 341–362.
- JUNGE, H./WEISS, K.: „Koordinierte Verbrechensbekämpfung“, *Die Polizei* 11/1972, S. 530–533.
- KAPTEYN, P.: „Kulturgerecht verhandeln“, *Kriminalistik*, 2/91, S. 88–92.
- KIRCHHOF, P.: „Notwehr und Nothilfe des Polizeibeamten aus öffentlich-rechtlicher Sicht“, in MERTEN, H., „Aktuelle Probleme des Polizeirechts“, Berlin 1977.
- LAFFINEUR, G.: „L'usage des armes par les membres des polices en direction d'un véhicule en fuite“, *JT*, 1977, S. 229–233.
- LENAERTS, L.: „Das Entstehen von Schengen“, *Benelux-Sonderheft Schengen*, 3/1990.
- LENAERTS, L.: „Schengen: de stand van zaken op het einde van 1991“, in FIJNAUT, C., STUYCK, J., WYTINCK, P.: „Schengen: Proeftuin voor de Europese Gemeenschap?“, Antwerpen 1992.
- LEVASSEUR, G./DECOCQ, A.: „Entraide Judiciaire“, in „Répertoire de droit international“, Hrsg. FRANCESKANIS, Band II, Paris 1969.
- LINDER, G.W.: „Notrechtsvorbehalte und polizeiliche Praxis“, *Die Polizei*, 9/1972, S. 276–279.
- MAASS, H.: „Keimzelle einer Euro-Kripo“, *Kriminalistik*, 8–9/87, S. 431–436.
- MAASS, H.: „Le secrétariat régional européen“, *RICP*, 1987, März-April, S. 26–29.
- MOLS, G./SPRONKEN, T.: „Europa 1992, een moeras voor verdachte en verdediging?“ in „Dissonnanten bij het akkoord van Schengen“, Deventer 1990.
- NAGEL, K.F.: „Beweisaufnahme im Ausland“, Freiburg 1988.
- PLANKE, E./DAALMANS, P.: „Politiewet, met aantekeningen“, Zwolle 1990.
- POULATZAS, N.: „The right of hot pursuit in international law“, Leyden 1969.
- REYNIERS, F./JOOS, G.: „De gerechtelijke politie“, in: *Handboek Politiediensten*, Brüssel, Teil I D, 64.
- RIEGEL, R.: „Das neue Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen“, *NJW* 27/1980, S. 1435–1439.

- RIEGEL, R.: „Probleme des Datenschutzes bei internationaler Rechtshilfe und informationeller Zusammenarbeit der Polizeibehörden“, BayVBl. 2/1985, S.135–141.
- RIJNDERS, P.: „Europa 1990: een politiezaak van nu“, KUL, Rechtsfakultät, 1989.
- RIOTTE, W./TEGMEYER, H.: „Das neue Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen“, NWVBL 1990, S.145.
- ROOS, J.: „Das Schießen auf Kraftfahrzeuge“, in: „Bereitschaftspolizei heute“, 5/88, S.28.
- RÜTER, C.F.: „Europol en de modellen van internationale samenwerking“, Delikt en Delinkwent 24/1994.
- RUPPRECHT, R.: „Die tödliche Abwehr des Angriffs auf menschliches Leben“, Juristenzeitung 9/1974, S.263–267.
- RUPPRECHT, R.: „Brauchen wir Europol?“, Die Polizei, 12/91, S.283–316.
- RUPPRECHT, R.: „Schengen-Luxemburg-Maastricht“, DNP 1/93, S.3–7.
- SCHLANITZ, E.: „L'échange international d'informations de police dans le cadre des systèmes d'information d'Interpol et de Schengen“, in: „Les accords de Schengen: abolition des frontières intérieures ou menaces pour les libertés publiques?“, PAULY, A., Institut Européen d'administration publique, Maastricht 1993.
- SCHÖNKE, A./SCHRÖDER, H.: „Strafgesetzbuch – Kommentar“, 25. Auflage, München 1997.
- SCHREIBER, W.: „Polizeiliche Zusammenarbeit in einem Europa ohne Grenzen“, Kriminalistik 6/91, S.369–375.
- SCHREIBER, W.: „Das Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997 – ein überfälliges Gesetz“, NJW 33/97, S.2137–2145.
- SCHÜBEL, E.: „Wie gut funktioniert die Strafverfolgung innerhalb Europas?“, NStZ 3/97, S.105–110.
- SCHUERMANS, F.: „De wet van 4 maart 1997 tot instelling van het collège van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat: een dadwerkelijk instrument van criminele politiek?“, Panopticon 1997.

- SCHUMACHER, K.: „Zur Problematik des gezielten polizeilichen Todesschusses in Extremsituationen“, Die Polizei 9/1973, S. 257–260.
- SCHWABE, J.: „Die Notrechtsvorbehalte des Polizeirechts“, JZ 1974, S. 634.
- SCHWARZ, K.: Grenzen, Polizei-Nachrichten 6/92, S. 9–11.
- SEEBODE, M.: „Gezielt tödlicher Schuß: de lege lata et ferenda“, Strafverteidiger 2/1991, S. 80–85.
- SUNDERMANN, H.G.: „Polizeiliche Befugnisse bei Geiselnahmen“, NJW 1988, S. 3192–3194.
- STORBECK, J.: „Zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Polizeialltag aus der Sicht einer Zentralstelle“, DNP 9/92, S. 493–495.
- STORBECK, J.: „Europol“, Der Kriminalist, 7–8/97, S. 316–320.
- SWART, A.: „Politie en veiligheid in het Akkoord en de Overeenkomst van Schengen“, NJB, 31. Januar 1991, Nr. 5, S. 210–217.
- THOMAS, F.: „De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken“, Gent 1980.
- TULKENS, F./VAN DE KERCHHOVE, M.: „Introduction au droit pénal“, Brüssel 1991.
- VAN DE REYT, INGRID W.D.M.: „Landesbericht Niederlande“, in: „Besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität“, Hrsg. GROPP, W., Freiburg 1993, S. 485–566.
- VAN DER VIJVER, C.: „Geweldgebruik door de politie – Een juridische beschouwing“, Zwolle 1980.
- VAN DER WEL, J.E./BRUGGEMAN, W.: „Europese politieke samenwerking – Internationale gremia“, Brüssel 1993.
- VAN OTRIVE, L.: „De intergouvernementele en communautaire behandeling van drughandel en georganiseerde misdaad in de Europese Gemeenschap“, 1992, S. 13.
- VAN OTRIVE, L./CARTUYVELS, Y./PONSAERS, P.: „La police en Belgique“, Brüssel 1991.
- VAN OTRIVE, L./EENHUS, E.: „Internationale politieverwerking – Europol“, Centrum voor Politiestudies, Brüssel 1994.
- VAN REMMERDEN, A.: „Deutsch-niederländische Zusammenarbeit durch Vereinbarung verbessert“, Der Kriminalist, 4/97, S. 182–183.



- VAN WIJK: „Personencontrole en het verdwijnen van de grensen“, Delikt en Delinkwent, 1989, S. 664–653.
- VERDELMAN, F.: „Historisch overzicht Interpol“, in: Interpol Recherche Informatie, herausgegeben durch das Nederlandse Centrale Recherche Informatie (niederländisches Interpol-Büro), December 1996.
- VERHAEGEN, J.: „La protection pénale contre l'excès de pouvoir et la résistance légitime à l'autorité“, Brüssel 1969.
- WALDHOF, E.: „Ein Jahr Schengener Abkommen“, Polizeinachrichten 4/96, S. 6–9.
- WALTER, B.: „Europäische Einigung und innere Sicherheit“, DNP 8/94, S. 399–407.
- WENZEL, J.: „Innere Sicherheit in Europa“, Die Polizei 1/93, S. 5–9.
- WESSLAU, E.: „Grundgesetz und Handlungsalternativen der Polizei bei Geiselnahmen“, Zeitschrift für Rechtspolitik, Mai 1990, S. 169–171.
- WILLIAMS, G.: „The juridical basis of hot pursuit“, 1939, S. 84–88.
- WINGENTER, R.: „Das Fernverkehrsnetz der Kriminalpolizei“, Kriminalistik 8–9/87, S. 416–424.
- WOLTERS, J.: „Verbrechensbekämpfung – eine europäische Sache?“, Kriminalistik, 2/97, S. 86–91.
- ZANDERS, P.: „Schengen: les accords bilatéraux et multilatéraux dans le domaine de la coopération policière“, in „Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination“, Maastricht 1997.
- ZANDERS, P.: „Weerslag van Europol op de werking van de Belgische politie“, in: VAN OUTRIVE, L./ENHUS, E., „Internationale politiesamenwerking – Europol“, Centrum voor Politiestudies, Brüssel 1994, S. 91–100.
- ZIMMERMANN, H.M., Europäische Perspektiven, Kriminalistik, 8/90, S. 413–418.



---

## Abkürzungsverzeichnis

A.R.	Arrêté royal, Königlicher Erlaß
Abs.	Absatz
AN	Aachener Nachrichten
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Aufl.	Auflage
AVZ	Aachener Volkszeitung
BCR	Bureau Central des Recherches
Bd.	Band
Bekd.	Bekanntmachung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BIM	Bundesinnenministerium
BKA	Bundeskriminalamt
BS	Belgisches Staatsblatt
BSR	Brigade de Surveillance et de Recherche
bzw.	beziehungsweise
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
DNP	Die Neue Polizei
Doc. parl.	Document parlementaire

e.V.	eingetragener Verein
Ed.	Edition
EDU	European Drugs Unit
ELO	Europol Liaison Officer
ESI	Escadron Spécial d'Intervention
EuRHÜbK	Europäisches Abkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen
<i>ff.</i>	fortfolgende
GE	Grenz-Echo (Eupener Tageszeitung)
Hrsg	Herausgeber
IKPO	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation – INTERPOL
IRG	Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 23. Dezember 1982
JT	Journal des Tribunaux
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
K.E.	Königlicher Erlaß
LKA	Landeskriminalamt
M.B.	Moniteur Belge, Belgisches Staatsblatt
n.v.	nicht veröffentlicht
NEBEDEAG-Pol	Arbeitsgemeinschaft der Leiter der belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht

---

NWVB	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZB	Nationales Zentralbüro
op.cit.	opus citatum
P.J.	Police judiciaire
PAG	Polizeiaufgabengesetz
POSA	Peloton d'Observation, de Surveillance et d'Arrestation
Rev.dr.pén.	Revue de droit pénal et de criminologie
RICP	Revue Internationale de Police Criminelle
RW	Rechtskundig Weekblad
S.	Seite
SA	Schengener Abkommen
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SEK	Sondereinsatzkommando
SGAP	Service Général d'Appui Policier
SIS	Schengener Informationssystem
StGB	Strafgesetzbuch
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

# KRIMINOLOGISCHE FORSCHUNGSBERICHTE

edition iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales  
Strafrecht, Freiburg Herausgegeben von Günther Kaiser u. Hans-Jörg Albrecht

---

---

Band 73

*Christian Rode:*

## **Kriminologie in der DDR**

Kriminalitätsursachenforschung zwischen Empirie und Ideologie

Freiburg 1996, 480 Seiten. ISBN 3-86113-016-5

DM 39,80

Band 74

*Jörg Kinzig:*

## **Die Sicherungsverwahrung auf dem Prüfstand**

Ergebnisse einer theoretischen und empirischen Bestandsaufnahme  
des Zustandes einer Maßregel

Freiburg 1996, 730 Seiten. ISBN 3-86113-018-1

DM 70,00

Band 75

*Roland Bank:*

## **Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarates**

Eine vergleichende Analyse von Implementation und Effektivität  
der neueren Kontrollmechanismen

Freiburg 1996, 435 Seiten. ISBN 3-86113-019-X

DM 39,80

Band 76

*Katharina Oswald:*

## **Die Implementation gesetzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche in der Bundesrepublik Deutschland**

Eine empirische Untersuchung des § 261 StGB i.V.m. dem  
Geldwäschegesetz

Freiburg 1997, 380 Seiten. ISBN 3-86113-020-3

DM 39,80

Band 77

*Albin Eser (Hrsg.):*

## **Kriminologische Forschung im Übergang**

Festveranstaltung anlässlich des Amtswechsels von Günther Kaiser  
zu Hans-Jörg Albrecht am Max-Planck-Institut für ausländisches und  
internationales Strafrecht am 28. Februar 1997

Freiburg 1997, 100 Seiten. ISBN 3-86113-021-1

DM 29,80

# KRIMINOLOGISCHE FORSCHUNGSBERICHTE

edition iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales  
Strafrecht, Freiburg Herausgegeben von Günther Kaiser u. Hans-Jörg Albrecht

---

Band 78

*Koffi Kumelio Ambroise Afande:*

**Jeune délinquant et jeune marginal au Togo: aperçus de  
comparaison Allemagne-France**

Freiburg 1997, 336 pages. ISBN 3-86113-022-X

DM 39,80

Band 79

*Karl-Michael Walz:*

**Soziale Strafrechtspflege in Baden**

Grundlagen, Entwicklung und Arbeitsweisen der badischen  
Straffälligenhilfe in Geschichte und Gegenwart

Freiburg 1999, 605 Seiten. ISBN 3-86113-023-8

DM 60,00

Band 80

*Matthias Rebmann:*

**Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland**

Eine Analyse der polizeilich registrierten Kriminalität von 1986 bis 1995

Freiburg 1998, 386 Seiten. ISBN 3-86113-024-6

DM 39,80

Band 83

*Hans-Jörg Albrecht, Helmut Kury*

**Research on Crime and Criminal Justice at the  
Max-Planck-Institute. Summaries**

Freiburg 1998, 100 Seiten. ISBN 3-86113-027-0

DM 29,80

Band 84

*Ulrich Baumann, Helmut Kury:*

**Politisch motivierte Verfolgung: Opfer von SED-Unrecht**

Freiburg 1998, 530 Seiten. ISBN 3-86113-028-9

DM 60,00

Band 86

*Hans-Jörg Albrecht, Helmut Kury (Hrsg.):*

**Kriminalität, Strafrechtsreform und Strafvollzug in Zeiten des  
sozialen Umbruchs**

**Beiträge zum Zweiten deutsch-chinesischen Kolloquium**

Freiburg 1999, 450 Seiten. ISBN 3-86113-030-0

DM 39,80