

# EUROPARECHT

Sonderdruck



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

## Kontrolle über Europol und seine Bedienstete

Von Sabine Gleß, Freiburg/Br.<sup>1</sup>

Die Frage nach der Kontrolle über das Tätigwerden von Bediensteten des Europäischen Polizeiamtes (Europol) rückt mehr und mehr in das allgemeine Interesse. In Deutschland hat eine breite öffentliche Diskussion im Vorfeld der Entscheidung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über das Gesetz zu dem *Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol-Übereinkommen)* vom 26. Juli 1995 begonnen. Die Diskussion war kontrovers; die Stimmen der Kritiker des Übereinkommens waren gewichtig<sup>2</sup>. Trotzdem haben der Bundestag am 10. Oktober 1997<sup>3</sup> und der Bundesrat am 7. November 1997<sup>4</sup> dem sog. Europol-Gesetz<sup>5</sup> zugestimmt. Zu jenem Zeitpunkt schien es, als ob die anfänglich vorherrschende Euphorie über die Einrichtung von Europol in Deutschland einer Europol-Skepsis gewichen sei. Anlaß dafür war das nach Art. 41 Europol-Übereinkommen vorgesehene *Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol vom 19. Juni 1997*<sup>6</sup> (im folgenden: Immunitäts-Protokoll). Der Tenor der Kritik lautete: Durch das Immunitäts-Protokoll würden Europol und seine Bediensteten in anachronistischer Weise einer richterlichen Kontrolle entzogen. Im Laufe der Diskussion tauchte auch immer wieder die Frage auf, ob andere Formen der Kontrolle über die Tätigkeit von Europol – nämlich durch die Exekutive oder das Parlament<sup>7</sup> – eine effektive Überwachung sicherstellen könnten. Dabei lag das Augenmerk vorrangig auf Fragen der institutionellen Kontrolle bzw. einer Überwachung der präventiv-polizeilichen Aufgabenerfüllung. Europol und seine Bediensteten erhalten aber im selben Umfang Kompetenzen zum Zwecke der Strafverfolgung – vor allem unter diesem Blickwinkel analysiert der vorliegende Beitrag die Kontrolle von Europol und seinen Bediensteten.

1 Ich danke Frau Dr. Ingeborg Zerbos für wertvolle Diskussionen.  
 2 Die Reihe der Kritiker schließt die Fraktion der Bündnis/Grünen im Bundestag, die ehemalige Bundesjustizministerin *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger* (Frankfurter Rundschau vom 27.6.1997) und ihren Fraktionskollegen *Burkhard Hirsch* (ZRP 1998, 10 ff.) ebenso ein, wie den Vorsitzenden des Deutschen Richterbundes *Voss* (Die Welt vom 22.8.1997), den Generalbundesanwalt *Kai Nehm* (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.10.1997) sowie Rechtswissenschaftler im Inland (beispielsweise *di Fabio*, Die „Dritte Säule“ der Union, DÖV 1997, 98 ff.; *Frowein/Kirsch*, Der Rechtsschutz gegen Europol, JZ 1998, 589; *Nachbar*, Europol-Beamte und Immunität – ein Stundentfall des Rechtsstaates, KI 1998, 231 ff.; *Nelles*, Europäisierung des Strafverfahrens – Strafprozessrecht für Europa, ZStW 109 (1997) 740 ff.) und im Ausland (vgl. beispielsweise *Klip*, Amsterdams Unterraumrecht, Niederlands Juristenblatt 1998, 815).  
 3 Sten.Ber., S. 17888 ff.  
 4 Sten.Ber., S. 507 ff.  
 5 BGBl. 1997 II, 2150 ff.  
 6 ABl. Nr. C 221 vom 19.7.1997 S. 2.  
 7 Vgl. dazu bspw. *Wazechter*, Demokratische Steuerung und Kontrolle einer europäischen Polizei, ZRP 1996, 167 ff.; *Baldus*, Europol und Demokratieprinzip, ZRP 1997, 286 ff.

## I. Europol als Einrichtung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI)

Die Einrichtung von Europol wird von den Mitgliedsländern der Europäischen Union auf Titel VI des Vertrages über die Europäische Union (EUV) gestützt; dort ist die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (im folgenden: ZBJI) geregelt. Die besondere Struktur der ZBJI bestimmt auch den Rahmen der Kontrollmöglichkeiten über Europol.

### 1. ZBJI

Die ZBJI ist eine spezielle Form der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union. Hinsichtlich ihrer dogmatischen Einordnung war sie von Beginn an umstritten: Man bezeichnete sie als „*hybride*“ Einrichtung, die zwischen einer völkerrechtlich begründeten Kooperation souveräner Staaten und einer supranationalen Institution stehe<sup>8</sup>. Die „dritte Säule“ der Union wird nämlich nicht durch das europäische Gemeinschaftsrecht bestimmt (auch wenn eine Verge-meinschaftung bestimmter Bereiche vorgesehen ist<sup>9</sup>); sie gehört aber auch nicht mehr in das traditionelle Völkerrecht<sup>10</sup>. Titel VI EUV errichtet vielmehr eine besondere Verfahrensplattform, auf der die einzelnen Mitgliedstaaten ihre nationalen Politiken koordinieren können, bzw. zur Vermeidung von Widersprüchen koordinieren müssen<sup>11</sup>, und zwar in Form einer besonderen, „unionsrechtlichen“<sup>12</sup> oder „präintegrativen“<sup>13</sup> Kooperation.

Titel VI enthält sowohl Verfahrensregelungen als auch eine Aufzählung der Bereiche, in denen eine Kooperation der Mitgliedstaaten stattfinden soll<sup>14</sup>. Beide Bereiche können im Nachfolgenden nicht umfassend, sondern sollen lediglich in den für Europol bedeutenden Punkten behandelt werden.

Getragen wird die Arbeit der ZBJI – neben der direkten Zusammenarbeit zwischen mitgliedstaatlichen Behörden<sup>15</sup> – zum einen durch eigens für die „dritte Säule“ eingerichtete Stellen sowie zum anderen durch Organe der Europäischen Gemeinschaft (entsprechend der in Titel VI EUV niedergelegten Regelungen).

8 von *Bogdanov/Ventresheim*, Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, in: EuR 1996, 4. Vgl. zu der institutionellen Einbindung: *Sorú*, Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa und der Rechtsschutz des Bürgers, VerwA 1998, 418 f.  
 9 So wurde bspw. die Asyl-, Visa- und Einwanderungspolitik vereinschaftet (vgl. dazu Art. 73i ff. a.F. EGV, Art. 61 ff. n.F. EGV); vgl. weiterhin Art. K.9 a.F. EUV.  
 10 Vgl. dazu bspw. *Müller-Graff*, Die Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: Due u.a. (Hrsg.), Festschrift für Evertling, Baden-Baden 1995, S. 932.  
 11 Vgl. dazu bspw. *Streitz*, Der Vertrag von Amsterdam, JURA 1998, 60.  
 12 *Degen*, in: von der Groeben, Handbuch des Europäischen Rechts, Loseblattsammlung (Stand Juni 1996) Art. K Rz. 2.  
 13 *di Fabio*, Die „Dritte Säule der Union“, DöV 1997, 91.  
 14 *Ausf. dazu: Degen*, in: von der Groeben, Handbuch des Europäischen Rechts, Loseblattsammlung (Stand Juni 1996) Art. K und Art. K.1 Rzn. 4 ff.  
 15 Vgl. dazu Art. K.3 Abs. 1 S. 2 a.F. EUV.

Über die Frage, inwieweit die Organe der Europäischen Gemeinschaft auch in der Europäischen Union Funktionen übernehmen sollen, wird diskutiert seit 1992 durch den Vertrag von Maastricht zwei neue Bereiche europäischer Integration ins Leben gerufen wurden<sup>16</sup>, neben der ZBJI noch die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als sog. zweite Säule. Doch ist die Frage bis heute nicht zur Zufriedenheit gelöst, obwohl auf der Regierungskonferenz von Amsterdam im Juni 1997 neue Schritte unternommen wurden, um auch die von dem politischen Willen der Mitgliedstaaten abgelösten Instanzen, insbesondere das Europäische Parlament, stärker einzubinden.

## 2. Geschichte und Arbeitsweise von Europol

Im Oktober 1998 hat Europol seine Arbeit aufgenommen. Damit werden die Vorgaben des Vertrages von Maastricht erfüllt. Danach gehört zu den Bereichen von gemeinsamem Interesse innerhalb der ZBJI u.a. nämlich „die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität ... in Verbindung mit dem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamts (Europol)“ (Art. K.3 a.F. EUV).

Die Verankerung von Europol in der ZBJI hat eine längere Vorgeschichte<sup>17</sup>. Schon 1991 hatte der Europäische Rat von Luxemburg auf Anregung der deutschen Regierung die Erstellung eines Berichtes über Möglichkeiten zur Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes in Auftrag gegeben. Das Projekt wurde dann eingebunden in die bereits bestehende Zusammenarbeit im polizeilichen Bereich und in die Verhandlungen über die ZBJI. Als abzusehen war, daß die dauerhafte Einrichtung eines europäischen Polizeiamtes längere Zeit in Anspruch nehmen würde, als die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten angesichts des von ihnen als dringend eingeschätzten Handlungsbedarfes zur Bekämpfung von organisierter Drogenkriminalität und der damit verbundenen Geldwäsche in Kauf nehmen wollten, beschloßen sie 1993, zunächst eine „Europäische Drogenstelle“ (im folgenden: EDU<sup>18</sup>) einzurichten, welche die für Europol vorgesehenen Aufgaben übergangsweise wahrnehmen sollte. EDU hat am 20.3.1995 in Den Haag die Arbeit aufgenommen<sup>19</sup>. Am 25.6.1995 schlossen die Mitgliedstaaten schließlich das Europol-Übereinkommen.

Europol wurde zunächst – wie auch zuvor schon EDU – vorrangig als Datensammel- und -analysestelle konzipiert. Nach dem Übereinkommen sollen die Europol-Bediensteten und nationale Polizeibeamte, sog. Verbindungsbeamte, zum einen

ein unionsweites Informationssystem und zum anderen Strategien zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität in bestimmten Bereichen schaffen. Ihre Arbeit basiert auf von den Mitgliedstaaten sowie Drittstaaten und -stellen übermittelten Daten<sup>20</sup>.

Doch noch bevor das Europol-Übereinkommen in allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, beschlossen die Regierungsvertreter auf der Konferenz von Amsterdam, daß Europol in einem Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten des revidierten Vertrages weitere Befugnisse eingeräumt werden sollen: Europol soll dann u.a. Ermittlungsverfahren der mitgliedstaatlichen Behörden nicht nur logistisch, sondern auch operativ unterstützen (Art. 30 Abs. 2 lit. a n.F. EUV) oder die Behörden der Mitgliedstaaten auffordern können, bestimmte Ermittlungen durchzuführen (Art. 30 Abs. 2 lit. b n.F. EUV).

Geleitet wird Europol durch einen Direktor, der durch den Rat – also die Vertreter der Mitgliedstaaten – im Verfahren nach Titel VI EUV ernannt wird<sup>21</sup>. Neben ihm steht ein Verwaltungsrat, der sich aus je einem Vertreter je Mitgliedstaat zusammensetzt<sup>22</sup>, und dessen Aufgabe es unter anderem ist, die Ideen und Interessen der Mitgliedstaaten als grobe Linien der Europol-Arbeit festzulegen<sup>23</sup>.

Schon die kurze Beschreibung der Zusammensetzung und Aufgabenbereiche dieser beiden Organe deutet an, daß sich die „Doppelschichtigkeit“ der ZBJI bis in Europol hinein fortsetzt. Auch in den Funktionen und der Berufung der anderen Organe Europolis, die im nachfolgenden ausführlicher dargestellt werden, spiegelt sich dies wider: Europol vereint sowohl Momente einer Kooperation souveräner Trägerstaaten als auch die einer supranationalen Einrichtung – letzteres kommt am eindrucklichsten in der in Art. 30 Europol-Übereinkommen statuierten Weisungsungebundenheit zum Ausdruck: „Der Direktor, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol lassen sich bei ihrer Tätigkeit von den Zielen und Aufgaben von Europol leiten und dürfen von keiner Regierung, Behörde, Organisation oder nicht Europol angehörenden Personen Weisungen entgegennehmen oder anfordern ...“.

## 3. Das Immunitäts-Protokoll

Dieser Status einer quasi-supranationalen Behörde, deren Tätigkeit durch keinen (Mitglieds-)Staat behindert werden kann, soll nach Aussage von Europol-Vertretern durch das Immunitäts-Protokoll abgesichert werden.

Das Protokoll differenziert zwischen der für Europol als Rechtsperson vorgesehenen Immunität und der für die Europol-Bediensteten vorgesehenen Freistellung von der Gerichtsbarkeit<sup>24</sup>.

20 S. dazu: Gieß/Liike, Strafverfolgung über die Grenzen hinweg, Jura 1998, 76 f.  
21 Art. 29 Abs. 1 Europol-Übereinkommen.  
22 Art. 28 Abs. 2 Europol-Übereinkommen.  
23 Vgl. dazu den Aufgabekatalog in Art. 28 Abs. 1 Europol-Übereinkommen.  
24 Vgl. dazu: Pechstein, Amsterdamer Vertrag und Grundgesetz, DöV 1998, 576.

16 Vgl. bspw. O'Keefe, Recasting the Third Pillar, CMLR 1995, 901 ff.; in jüngerer Zeit: Pechstein/Koenig, Rz. 143 f., Die Europäische Union, 2. Aufl., Tübingen 1998.

17 S. dazu: Gieß/Liike, Strafverfolgung über die Grenzen hinweg, Jura 1998, 71 ff.

18 Diese Abkürzung steht für „European Drug Unit“ und hat sich allgemein durchgesetzt.

19 Vgl. zur Kritik an der Aufnahme der Tätigkeit auf der Grundlage einer sog. Ministervereinbarung: Nachbar, Europol-Beamte und Immunität, KJ 1998, 232 f. m.w.N.

Für Europol selbst sieht das Protokoll lediglich eine Freistellung von der Haftung für die rechtswidrige Datenverarbeitung gem. Art. 38 Abs. 1 des Europol-Übereinkommens vor<sup>25</sup>, im übrigen gibt es keine Freistellung von der justiziellen Kontrolle<sup>26</sup>. Das erscheint (angesichts der fast umfassenden Immunisierung der Europol-Bediensteten) als eine geringe Einschränkung. Es wäre aber auch ohne diese Immunisierung fraglich gewesen, inwieweit Europol als Rechtsperson einer gerichtlichen Kontrolle unterfallen wäre: Denn einer solchen Überprüfung steht zum einen entgegen, daß die beiden traditionell zur Kontrolle polizeilichen Handlungsbereichen berufenen Gerichtszweige versagen, weil juristische Personen in den Mitgliedstaaten regelmäßig nicht strafrechtlich verfolgt werden können<sup>27</sup> und die Verwaltungsgerichte der Mitgliedstaaten lediglich die Rechtmäßigkeit der Ausübung der eigenen Hoheitsgewalt ihres Staates überprüfen<sup>28</sup>. Zum anderen ist die gerichtliche Kontrolle über Europol angesichts der Immunisierung des entsprechenden Beweismaterials faktisch nur sehr schwer durchzusetzen. Das Immunitätsprotokoll sieht nämlich unter anderem vor, daß „[d]ie Vermögensgegenstände, Liegenschaften und Guthaben von Europol ... Immunität von jeder Durchsuchung, Beschlagnahme, Einziehung und jeder sonstigen Form des Zugriffs, gleichviel in wessen Besitz und wo sie sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten befinden“ genießen<sup>29</sup>. Das gilt im übrigen auch für alle „amtlichen Papiere, Schriftstücke und andere[s] amtliche[s] Material[...]" von Mitgliedern der Organe und des Personals von Europol<sup>30</sup>.

Die Mitglieder der Organe und des Personals von Europol sollen „unbeschadet des Artikels 32 ... des [Europol-]Übereinkommens Immunität von jeglicher Gerichtsbarkeit hinsichtlich der von ihnen in Ausübung ihres Amtes vorgenommenen mündlichen und schriftlichen Äußerungen sowie Handlungen“ genießen<sup>31</sup>. Eine Verantwortlichkeit dieser Personen bestünde also nach Inkrafttreten des Immunitätsprotokolls nur noch bei Verletzung der in Art. 32 Europol-Übereinkommen statuierten Verpflichtung zur Verschwiegenheit und Geheimhaltung

25 Vgl. dazu: Art. 2 Immunitätsprotokoll. Die Haftungsansprüche können die Bürger gegen die Mitgliedstaaten geltend machen, vgl. dazu auch: *Soria*, VerWA 1998, 429 f.

26 Dazu im einzelnen: *Frowein/Krisch*, Der Rechtsschutz gegen Europol, JZ 1998, 591.

27 Zur Rechtslage in Deutschland vgl. *Schönke/Schröder-Cramer*, Vorbem. § 25 StGB Rz. 118 f., 25. Aufl., München 1997; zur Rechtslage in Belgien vgl. *Faure*, Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities: Developments in Belgium, in: *Eser/Heine/Huber*, Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities (erscheint voraussichtlich in 1999); zu neuen Ansätzen in Dänemark und England/Wales vgl. *Nizben*, Criminal Responsibility of Collective Entities – The Danish Model bzw. *Wells*, Commentary: Developments in Corporate Liability in England/Wales, beide in: *Eser/Heine/Huber*, Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities (erscheint voraussichtlich in 1999).

28 Statt aller: *BVerfGE* 1, 10 (11); 58, 1 (26 f.); *Krebs-v-Münch/Kunig*, Art. 19 Rz. 42, Grundgesetz Kommentar Band 1, 4. Aufl., München 1992; *Schmidt-Aßmann-Maurer/Dürrig*, Art. 19 Abs. 4 Rz. 46, Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattsammlung Stand von 1996).

29 Art. 2 Immunitätsprotokoll.

30 Art. 8 Abs. 1 lit. b Immunitätsprotokoll. Vgl. dazu: *Harings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, Berlin 1998, S. 297 f.

31 Art. 8 Abs. 1 lit. a Immunitätsprotokoll. Diese Immunität gilt auch noch nach Beendigung ihrer Tätigkeit bei Europol.

durch Europol-Mitarbeiter<sup>32</sup>. Weitere Ausnahmen der Immunität<sup>33</sup> – die im Vorliegenden aber nur am Rande interessieren – bestehen „im Falle eines von einem Dritten angestregten Zivilverfahrens wegen erlittener Schäden, einschließlich Körperverletzung oder Tod infolge eines Verkehrsunfalls“, der durch ein Mitglied von Europol verursacht wurde<sup>34</sup>.

In allen anderen Fällen wären Mitglieder der Organe und Bedienstete von Europol für Amtshandlungen von jeder straf- oder zivilrechtlichen Haftung frei – es sei denn, die nach Art. 8 Immunitätsprotokoll gewährte Immunität würde aufgehoben. Das ist zwar durchaus möglich: In bezug auf die Bediensteten ist der Direktor oder ein entsprechend bevollmächtigtes Mitglied seines Personals für die Aufhebung der Immunität zuständig, in bezug auf den Direktor, den Finanzkontrolleur und die Mitglieder des Verwaltungsausschusses der Verwaltungsrat, in bezug auf die Mitglieder des Verwaltungsrats schließlich der entscheidende Mitgliedstaat<sup>35</sup>. Aufzuheben ist die Immunität in solchen Fällen, in denen „die Immunität verhindern würde, daß der Gerechtigkeit Genüge geschieht, und in denen sie ohne Schädigung der Interessen von Europol aufgehoben werden kann.“<sup>36</sup> Weitere konkretisierende Ausführungen dazu finden sich im Europol-Übereinkommen nicht. Verlangt eine Behörde oder ein Gericht die Aufhebung der Immunität und kommt das dafür zuständige Organ dem – nach Ansicht der beantragenden Stelle zu Unrecht – nicht nach, soll zunächst versucht werden, zwischen der für die Aufhebung der Immunität zuständigen und der beantragenden Stelle eine Einigung zu erzielen<sup>37</sup>. Gelingt das nicht, berät der Rat gemäß dem Verfahren nach Titel VI EUV<sup>38</sup>. Weiter statuiert das Protokoll: „Werden solche Streitigkeiten nicht beigelegt, so legt der Rat einstimmig die Modalitäten fest, nach denen sie beizulegen sind.“<sup>39</sup> (Damit stellt sich u. a. die Frage, ob bis zur Festlegung eines solchen Verfahrens durch den Rat – was angesichts der zu behandelnden Materie ein durchaus langer Zeitraum sein kann – die Immunität ohne den Willen der zuständigen Stellen nicht aufgehoben werden kann.) Das Protokoll sieht eine justizielle Überprüfung dieser Entscheidung, etwa durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (im folgenden: EuGH), nicht vor.

32 Vgl. dazu im einzelnen Art. 32 Europol-Übereinkommen.

33 Zu den Voraussetzungen für die Geltendmachung einer außervertraglichen Haftung vgl. *Harings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, Berlin 1998, S. 294 ff. Eine Gerichtsbarkeit besteht weiterhin für bestimmte dienstrechtliche Streitigkeiten Art. 8 Abs. 1 lit. a Immunitätsprotokoll i. Vm. Artikel 40 Abs. 3 Europol-Übereinkommen.

34 Art. 9 des Immunitätsprotokolls. Ein Ersatzanspruch kann jedoch nicht in den Fällen geltend gemacht werden, in denen der Schaden durch unrichtige oder unzulässige Datenverarbeitung verursacht wurde. Das Immunitätsprotokoll stellt Europol frei von der in Art. 38 Abs. 1 Europol-Übereinkommen festgelegten Haftung der Mitgliedstaaten für den Schaden, der einer Person durch die Übermittlung oder Verarbeitung fehlerhafter Daten entstanden ist. „Europol genießt Immunität von der Gerichtsbarkeit in bezug auf die Haftung nach Artikel 38 Absatz 1 des [Europol-]Übereinkommens hinsichtlich unzulässiger oder unrichtiger Datenverarbeitung“ (Art. 2 Immunitätsprotokoll).

35 Art. 12 Abs. 2 Immunitätsprotokoll.

36 Art. 12 Abs. 2 S. 1 Immunitätsprotokoll; Hervorhebung durch Verf.

37 Art. 12 Abs. 5 Europol-Übereinkommen.

38 Art. 13 Abs. 1 Immunitätsprotokoll.

39 Art. 13 Abs. 2 Immunitätsprotokoll.

## II. Kontrolle der Tätigkeit von Europol und seinen Bediensteten

Angesichts dieser (partiellen) Immunitisierung von Europol und seinen Bediensteten stellt sich die Frage, welche Kontrollmöglichkeiten über das Tätigwerden von Europol an sich noch bestehen<sup>40</sup>.

Bei der Untersuchung dieser Frage muß man nicht nur die unterschiedlichen Formen der Kontrolle polizeilicher Tätigkeit – nämlich durch exekutive, parlamentarische oder justizielle Organe – im Auge behalten, sondern auch stets die Struktur der ZBJI bedenken, die den institutionellen Rahmen für Europol bildet. Denn danach könnte eine Überwachung des Tätigwerdens des Polizeiamtes auf verschiedenen Ebenen stattfinden, nämlich sowohl auf europäischer Ebene der ZBJI, in der sich der Einfluß der Mitgliedstaaten in verschiedener Weise fortsetzt, als auch auf nationaler Ebene der Mitgliedstaaten.

### 1. Exekutive Kontrolle

Hinsichtlich der exekutiven Kontrolle muß unterschieden werden zwischen der Ebene der ZBJI, dort könnten Kontrollrechte sowohl (a) bei den Organen der Europäischen Gemeinschaft als auch (b) bei speziellen, eigens für Europol eingerichteten Organen, und (c) der mitgliedstaatlichen Ebene angedeutet sein.

#### a) Kontrolle durch Organe der Europäischen Gemeinschaft

##### aa) Rat

Nach den Regelungen von Titel VI EUV ist der Rat – als Vertretung der Regierungen der Mitgliedstaaten – das zentrale Entscheidungsorgan der dritten Säule<sup>41</sup>. Er trifft – auf Initiative eines Mitgliedstaates bzw. in bestimmten Fällen auch auf Initiative der Kommission – die entsprechenden Maßnahmen<sup>42</sup>.

Der Rat hat das Europol-Übereinkommen – unter Mithilfe des K.4-Ausschusses hoher Beamter<sup>43</sup> – auf der Grundlage von Art. K.3 Abs. 2 lit. c a.F. EUV erarbeitet. Wichtige direkte Kontrollmöglichkeiten hat er sich insoweit vorbehalten, als er – jeweils in dem Verfahren nach Titel VI EUV – über den Haushalt von Europol beschließt<sup>44</sup>, den Europol-Direktor mit einer Zweidrittelmehrheit (im Zusammen-

40 Daß diese Frage auch schon heute – vor der Übertragung weiterer Befugnisse an Europol drängend ist – ergibt sich daraus, daß die im Europol-Übereinkommen von 1995 vorgesehenen Kompetenzen zur Datenverarbeitung grundrechtsrelevant sind, vgl. dazu beispielsweise: *Frowein/Krisch*, Der Rechtsschutz gegen Europol, JZ 1998, 590.

41 Vgl. dazu Art. K.3 Abs. 1 S. 1 a.F. EUV.

42 Vgl. dazu Art. K.3 Abs. 2 a.F. EUV.

43 Dieses – entsprechend Art. K.4 EUV – gebildete Gremium hat vorrangig die Aufgabe, die verschiedenen Initiativen in der ZBJI miteinander abzustimmen und die Arbeit des Rates vorzubereiten.

44 Art. 35 Abs. 5 Europol-Übereinkommen.

wirken mit dem Verwaltungsrat<sup>45</sup> ernennen und entlassen kann<sup>46</sup> sowie das Prozedere bei Streitigkeiten über die Aufhebung von Immunitäten festlegt<sup>47</sup>.

##### bb) Kommission

Die Kommission soll in vollem Umfang an den Arbeiten in der ZBJI beteiligt werden (Art. K.4 a.F. EUV). Ihr stehen in diesem Bereich aber nur eng begrenzte Kompetenzen für bestimmte Materien zu<sup>48</sup>.

Über die Tätigkeit von Europol hat sie keine direkten Kontrollmöglichkeiten. Sie ist aber gem. Art. 28 Abs. 4 Europol-Übereinkommen eingeladen, an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilzunehmen, jedoch ohne Stimmrecht. Der Verwaltungsrat kann darüber hinaus beschließen, in Abwesenheit des Vertreters der Kommission zu beraten<sup>49</sup>.

##### cc) Rechnungshof

Eine Funktion des Rechnungshofes ist in der dritten Säule nicht ausdrücklich festgelegt.

Der Rechnungshof kann zwar im Rahmen eines Haushaltsverfahrens in der ZBJI tätig werden, jedoch nur dann, wenn operative Ausgaben in Zusammenhang mit der Durchführung von Maßnahmen durch einstimmigen Beschluß des Rates zu Lasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaft gehen<sup>50</sup>. Ein solcher Beschluß wurde bisher in Zusammenhang mit Europol nicht gefaßt<sup>51</sup>. Allerdings sieht das Europol-Übereinkommen vor, daß ein mit Mitgliedern des Rechnungshofes besetzter Prüfungsausschuß die Rechnungsprüfung bei Europol durchführt<sup>52</sup>.

##### b) Kontrolle durch Europol-Organen

Für Europol wurde neben den Organen der Europäischen Gemeinschaft besondere Stellen geschaffen:

45 S. dazu unten II. 1. b) cc).

46 Art. 29 Abs. 1 und 6 Europol-Übereinkommen. Das Europol-Übereinkommen benennt die Gründe, die zu einer Entlassung führen können, nicht.

47 Art. 13 Immunitäts-Protokoll.

48 Vgl. bspw. Art. K.3 Abs. 2 i.V.m. Art. K.1. Nr. 1-6 a.F. EUV; *Pechstein/Koenig*, Rz. 192, Die Europäische Union, 2. Aufl., Tübingen 1998.

49 Art. 28 Abs. 4 S. 2 Europol-Übereinkommen.

50 Vgl. dazu Art. K.8 Abs. 2 a.F. EUV.

51 Die Kosten für Europol werden durch gesonderte Beiträge der Mitgliedstaaten und „andere gelegentliche Einnahmen“ aufgebracht (Art. 35 Abs. 2 Europol).

52 Art. 36 Abs. 2 Europol-Übereinkommen.

aa) Direktor (Art. 29 Europol-Übereinkommen)

Eine interne Kontrollfunktion kommt dem Direktor von Europol zu: Er ist für die laufende (Personal-)Verwaltung verantwortlich<sup>53</sup> und führt die Aufsicht über die Europol-Bediensteten (Art. 30 Abs. 2 Europol-Übereinkommen). Seine konkreten Befugnisse werden sich aus dem gem. Art. 40 Abs. 3 Europol-Übereinkommen zu erfassenden Personalstatut ergeben.

Der Direktor selbst untersteht nach den Regelungen des Europol-Übereinkommens keiner besonderen Aufsicht. Jedoch ist er gegenüber dem Verwaltungsrat rechenenschaftspflichtig und kann vom Rat – unter Mitwirkung des Verwaltungsrates – wieder entlassen werden<sup>54</sup>.

bb) Finanzkontrollleur (Art. 35 Abs. 7 Europol-Übereinkommen) und Haushaltsausschuß (Art. 35 Abs. 8 Europol-Übereinkommen)

Europol besitzt einen eigenen Finanzkontrollleur, der die „*Bindung und die Zahlung der Ausgaben*“ und die „*Feststellung und die Einziehung der Einnahmen*“ von Europol überprüft<sup>55</sup>. Er wird vom Verwaltungsrat<sup>56</sup> einstimmig ernannt und ist diesem verantwortlich. Die vom Rat noch zu erlassende Finanzordnung kann aber auch vorsehen, daß für bestimmte Einnahmen oder Ausgaben die Kontrolle durch den Finanzkontrollleur erst nachträglich erfolgt<sup>57</sup>.

Gem. Art. 35 Abs. 8 Europol-Übereinkommen bereitet ein Haushaltsausschuß, der sich aus je einem Vertreter pro Mitgliedstaat zusammensetzt, die Beratungen in Haushalts- und Finanzfragen vor, die durch Beschluß des Rates in einen Haushalt überführt werden.

cc) Verwaltungsrat (Art. 28 Europol-Übereinkommen)

Wie bereits eingangs erwähnt, ist es die vorrangige Aufgabe des aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten<sup>58</sup> Verwaltungsrates, die großen Linien der Europol-Arbeit festzulegen<sup>59</sup>.

Eine Kontrollfunktion steht dem Gremium nach dem Europol-Übereinkommen insofern zu, als es die ordnungsgemäße Amtsführung des Direktors sowie des Finanzkontrollleurs überwacht<sup>60</sup>. Der Verwaltungsrat kann weiterhin zu den

53 Art. 29 Abs. 2 Europol-Übereinkommen.

54 Art. 29 Abs. 6 Europol-Übereinkommen.

55 Art. 35 Abs. 7 Europol-Übereinkommen.

56 S. dazu unten II. 1. b) cc).

57 Art. 35 Abs. 7 S. 2 Europol-Übereinkommen.

58 Art. 28 Abs. 2 Europol-Übereinkommen.

59 Vgl. dazu den Aufgabekatalog in Art. 28 Abs. 1 Europol-Übereinkommen.

60 Art. 28 Abs. 1 Nr. 12 und 17 Europol-Übereinkommen.

Berichten der gemeinsamen Kontrollinstanz<sup>61</sup> Stellung nehmen<sup>62</sup> sowie Probleme prüfen, auf die die gemeinsame Kontrollinstanz hingewiesen hat<sup>63</sup>.

dd) Nationale Kontrollinstanzen (Art. 23 Europol-Übereinkommen)

Organe mit vorrangiger Überwachungsfunktion sind die nationalen Kontrollinstanzen, die jeder Mitgliedstaat nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 Europol-Übereinkommen benennt; in der Bundesrepublik nimmt der Bundesbeauftragte für Datenschutz diese Aufgabe wahr. Die nationalen Kontrollinstanzen sind somit zwar nationale Behörden, da sie aber aufgrund einer „europäischen“ Regelung tätig werden, sollen sie an dieser Stelle behandelt werden.

Die nationalen Kontrollinstanzen sollen sicherstellen, daß die Übermittlung der Daten von den Mitgliedstaaten an Europol und die datenverarbeitende Tätigkeit der zu Europol abgeordneten nationalen Verbindungsbeamten rechtmäßig ist. Dazu stehen ihnen folgende Befugnisse zu: Sie haben „*Zugriff auf die von dem Mitgliedstaat eingegebenen Daten, die im Informations- und im Indexsystem enthalten sind*“<sup>64</sup> und Zugang zu den Diensträumen und Akten ihrer Verbindungsbeamten, über die sie nach dem einschlägigen nationalen Recht Kontrolle ausüben können (Art. 23 Abs. 1 S. 3 und 4 Europol-Übereinkommen).

Das Tätigwerden der Kontrollinstanzen kann auch auf Antrag von Privatpersonen erfolgen: Art. 23 Abs. 2 Europol-Übereinkommen räumt jeder Person das Recht ein, die nationale Kontrollinstanz „*zu ersuchen, die Zulässigkeit der Eingabe und jedweder Übermittlung von sie betreffenden Daten durch den jeweiligen Mitgliedstaat zu prüfen. Dieses Recht wird nach Maßgabe des nationalen Rechts des Mitgliedstaats, an dessen nationale Kontrollinstanz das Ersuchen gerichtet wird, ausgeübt.*“

ee) Gemeinsame Kontrollinstanz (Art. 24 Europol-Übereinkommen)

Gem. Art. 24 Europol-Übereinkommen bilden (von den Mitgliedstaaten für fünf Jahre ernannte) Vertreter der nationalen Kontrollinstanzen eine gemeinsame Kontrollinstanz. Dieses Gremium ist ausdrücklich aus den Weisungsstrukturen der mitgliedstaatlichen Verwaltungsapparate gelöst: die Mitglieder der gemeinsamen Kontrollinstanz dürfen „*bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ... von keiner Behörde Weisungen entgegen*“ nehmen<sup>65</sup>. Jedes Mitglied des Verwaltungsrates hat eine Stimme<sup>66</sup>.

Die gemeinsame Kontrollinstanz überprüft die Datenverarbeitung durch Europol und seine Bedienstete. Zu diesem Zwecke hat sie u.a.<sup>67</sup> das Recht, von Europol

61 Vgl. dazu II. 1. b) ee).

62 Art. 28 Abs. 1 Nr. 8 Europol-Übereinkommen.

63 Art. 28 Abs. 1 Nr. 9 Europol-Übereinkommen.

64 Art. 23 Abs. 1 S. 2 Europol-Übereinkommen.

65 Art. 24 Abs. 1 S. 7 Europol-Übereinkommen.

66 Art. 28 Abs. 2 S. 2 Europol-Übereinkommen.

67 Sie kann darüber hinaus Kommissionen einsetzen (Art. 24 Abs. 8 Europol-Übereinkommen) oder Stellungnahmen zu dem Haushalt von Europol abgeben (Art. 24 Abs. 9 Europol-Übereinkommen).

Auskünfte zu verlangen, Einsicht in alle Unterlagen und Akten sowie Zutritt auf alle dort gespeicherten Daten zu nehmen. Darüber hinaus hat sie Zutritt zu allen Diensträumen (Art. 24 Abs. 2 Europol-Übereinkommen)<sup>68</sup>.

Stellt die gemeinsame Kontrollinstanz fest, daß bei der Speicherung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten gegen die Bestimmungen des Europol-Übereinkommens verstoßen wurde, „so richtet sie entsprechende von ihr als notwendig angesehen Bemerkungen an den Direktor von Europol und fordert ihn auf, innerhalb einer von ihr festgelegten Frist auf diese Bemerkungen zu antworten“ (Art. 24 Abs. 5 Europol-Übereinkommen)<sup>69</sup>.

Die gemeinsame Kontrollinstanz kann, wie auch die nationale Kontrollinstanz, auf Antrag einer Privatperson tätig werden:

Zum ersten hat jede Person gem. Art. 19 Abs. 1 Europol-Übereinkommen grundsätzlich einen Auskunftsanspruch bezüglich der sie betreffenden bei Europol gespeicherten Daten. Dieser Anspruch kann in jedem Mitgliedstaat bei der dafür zuständigen (nationalen) Behörde geltend gemacht werden. Er richtet sich prinzipiell nach dem Recht jenes Mitgliedstaates<sup>70</sup>.

Die Auskunftserteilung kann jedoch abgelehnt werden, auch wenn sie nach dem einschlägigen nationalen Recht erfolgen müßte, wenn „das Interesse der von der Auskunftserteilung betroffenen Person zurücktreten“ muß, weil die Auskunftsverweigerung „1. für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben von Europol, 2. zum Schutz der Sicherheit der Mitgliedstaaten und der öffentlichen Ordnung oder zur Bekämpfung von Straftaten, 3. zum Schutz der Rechte und Freiheiten Dritter“ erforderlich ist<sup>71</sup>. Des Weiteren haben die Mitgliedstaaten, die die durch den Auskunftsanspruch betroffenen Daten übermitteln, verschiedene Möglichkeiten, eine Mitteilung über die gespeicherten Daten zu verhindern<sup>72</sup>.

Befriedigt den Auskunftsersuchenden die Antwort auf eine Anfrage nicht (oder erhält er keine Antwort in der vorgesehenen Frist), kann er die gemeinsame Kontrollinstanz anrufen<sup>73</sup>. Auf eine eingehende Darstellung der möglichen daran anschließenden Verfahren soll hier aus Platzgründen verzichtet werden<sup>74</sup>. Festzuhalten ist, daß die gemeinsame Kontrollinstanz Europol zur Auskunftserteilung verpflichten kann, wenn sie zu dem Schluß gelangt, daß eine solche erfolgen müßte<sup>75</sup>.

68 Eine Geschäftsordnung für die Arbeit der gemeinsamen Kontrollinstanz muß gem. Art. 24 Abs. 7 S. 1 Europol-Übereinkommen noch durch einstimmigen Beschluß der Mitglieder erlassen werden.

69 Ausführlich zur Arbeitsweise der gemeinsamen Kontrollinstanz: *Harrings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, Berlin 1998, S. 317 ff.

70 Art. 19 Abs. 3 Europol-Übereinkommen.  
71 Art. 19 Abs. 3 Europol-Übereinkommen.

72 Vgl. dazu Art. 19 Abs. 4 Europol-Übereinkommen, s.a.: *Werner*, Schengen und Europol, CR 1997, 36 f. und 37 f.; *Zieschang*, Der Austausch personenbezogener Daten mittels Europol, ZRP 1996, 428.

73 Art. 19 Abs. 6 und 7 Europol-Übereinkommen und Art. 24 Abs. 4 Europol-Übereinkommen. Auf dieses Beschwerderecht ist er im Antwortschreiben auf sein Auskunftsbegehren hinzuweisen (Art. 19 Abs. 6 S. 1 Europol-Übereinkommen).

74 Vgl. dazu im einzelnen Art. 19 Abs. 7 Europol-Übereinkommen.  
75 Art. 24 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. Art. 19 Abs. 7 Europol-Übereinkommen.

Zum zweiten kann eine Person, über die „fehlerhafte Daten“<sup>76</sup> gespeichert sind und die davon weiß, beantragen, daß die Daten berichtigt, bzw. gelöscht werden<sup>77</sup>. Reagiert Europol darauf nicht in der vom Antragsteller gewünschten Weise, so kann er sich mit seinem Anliegen ebenfalls an die gemeinsame Kontrollinstanz wenden<sup>78</sup>, die wiederum Europol zur Abhilfe verpflichten kann<sup>79</sup>. (Allerdings darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden, daß das Europol-Übereinkommen für verschiedene Fälle der Datenspeicherung keine klaren Kriterien gibt, wann ein materiellrechtlicher Lösungsanspruch gegeben ist<sup>80</sup>.)

Eine durch die gemeinsame Kontrollinstanz getroffene Entscheidung ist nach Art. 24 Abs. 7 S. 5 Europol-Übereinkommen rechtskräftig, was voraussichtlich bedeuten wird, daß die nationalen Gerichte nach einer Beschlußfassung durch dieses Gremium grundsätzlich nicht mehr anrufen werden können<sup>81</sup>.

### c) Nationale Ebene

Neben den im Vorangegangenen erläuterten Möglichkeiten einer Kontrolle der Europolitätigkeit auf der Ebene der ZBII, könnten weiterhin Überprüfungs Kompetenzen auf nationaler Ebene bestehen. Eine Kontrolle der Tätigkeit von Europol auf dieser Stufe könnte ebenfalls durch unterschiedliche Organe erfolgen:

#### aa) Staatsanwaltschaften

Eine Weisungsbefugnis der nationalen Staatsanwaltschaften und/oder (Polizei-)Verwaltungen entfällt schon deshalb, weil die Europol-Bediensteten und Mitglieder von Europol-Organen nicht in die nationalen Verwaltungsapparate und Aufsichtsstrukturen integriert sind<sup>82</sup>. Vielmehr statuiert Art. 30 Europol-Übereinkommen – wie bereits eingangs erwähnt – ausdrücklich: „Der Direktor, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol lassen sich bei ihrer Tätigkeit von den Zielen und Aufgaben von Europol leiten und dürfen von keiner Regierung, Behörde, Organisation oder nicht Europol angehörenden Personen Weisungen entgegennehmen oder anfordern, sofern in diesem Übereinkommen keine anderweitige Bestimmung getroffen ist ...“. Eine Bestimmung, die nationale Behörden zur Weisung an Europol-Mitarbeiter berechtigen würde, enthält das Europol-Übereinkommen nicht. (Weisungsrechte bestehen lediglich in bezug auf die entsandten Verbindungsbeamten entsprechend dem einschlägigen nationalen Recht.)

76 Fehlerhaft sind Daten, wenn sie unrichtig sind oder rechtswidrig gespeichert wurden (vgl. Art. 20 Abs. 1 und 2 Europol-Übereinkommen).

77 Art. 20 Abs. 4 Europol-Übereinkommen. Vgl. dazu: *Weichert*, EUROPOL-Konvention und Datenschutz, DnD 1995, 456.

78 Art. 20 Abs. 4 Europol-Übereinkommen.

79 Art. 24 Abs. 2 Nr. 3 Europol-Übereinkommen.

80 Vgl. dazu a. *Soriza Verwa* 1998, 428; *Zieschang*, Der Austausch personenbezogener Daten mittels Europol, ZRP 1996, 428.

81 Vgl. dazu: *Frowein/Krisch*, Der Rechtsschutz gegen Europol, JZ 1998, 591; *Soriza Verwa* 1998, 431 f.

82 Vgl. dazu auch: *Ostendorf*, Europol – ohne Rechtskontrolle?, NJW 1997, 3419 f.

## bb) Spitzen der Verwaltung

Die Spitzen der Verwaltung können im Rat und im sog. K.4-Ausschuß hoher Beamter<sup>83</sup> ihre Interessen einbringen.

## cc) Datenschutzbehörden

Die Datenschutzbehörden der Mitgliedstaaten können in ihrer nationalen Funktion weiterhin entsprechend ihrem Heimatrecht, bzw. in ihrer Funktion als „nationale Kontrollinstanz“<sup>84</sup> Datenübermittlungsvorgänge der sog. nationalen Stellen<sup>85</sup> an Europol und gegebenenfalls Datenverarbeitungsvorgänge der Verbindungsbeamten des eigenen Staates kontrollieren<sup>86</sup>. Sobald die Daten aber zu Europol-Daten geworden sind, sind sie dieser nationalen Kontrolle entzogen.

2. *Parlamentarische Kontrolle*

Auch bei der Frage parlamentarischer Kontrolle zeigt sich nicht nur die Zweischichtigkeit der ZBJI, sondern auch die Lücken in der Kontrolle von Europol:

## a) Europäisches Parlament

Welche Rolle das Europäische Parlament in der dritten Säule spielen soll bzw. im Hinblick auf eine demokratische Legitimierung der dort entwickelten Aktivitäten spielen muß, war einer der umstrittensten Fragen bei der Konzipierung der ZBJI<sup>87</sup>. Nach den bisherigen Regelungen in Titel VI EUV beschränkte sich seine Beteiligung hauptsächlich auf eine Einbindung in das Verfahren durch Anhörung und Stellungnahmen<sup>88</sup>.

Dementsprechend muß der Rat dem Europäische Parlament über Europol in den Angelegenheiten, in denen das Verfahren nach Titel VI des EUV Anwendung findet, berichten; er muß das Parlament zu den wichtigsten Aspekten hören und seine „*Auffassungen ... hinreichend berücksichtigen*“<sup>89</sup>. Das gilt beispielsweise bei der Beschlußfassung über den Haushalt, der Entlassung des Direktors von Europol und Streitigkeiten bezüglich der Aufhebung der Immunität. Das Parlament ist darüber hinaus berechtigt, Anfragen oder Empfehlungen an den Rat zu richten und einmal jährlich eine Aussprache über Fortschritte in der dritten Säule zu führen<sup>89</sup>.

83 Vgl. oben Fn. 43.

84 Vgl. dazu oben II. 1 b) dd). In der Bundesrepublik wurde der Bundesbeauftragte für den Datenschutz als „nationale Kontrollinstanz“ benannt.

85 Das sind die nationalen Verbindungsstellen zwischen Europol und den mitgliedstaatlichen Behörden; vgl. dazu Art. 4 Europol-Übereinkommen.

86 Eine (mittelbare) Kontrolle der Europol-Tätigkeit könnte dementsprechend auch im Wege einer Aufsicht über nationale Datenschutzbehörden erfolgen.

87 Vgl. dazu: *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union, Rz. 191, 2. Aufl., Tübingen 1998.

88 Vgl. dazu im einzelnen Art. K.6 a.F. EUV.

89 Art. K.6 a.F. EUV.

Im Europol-Übereinkommen ist deshalb auch vorgesehen, daß dem Europäischen Parlament jährlich ein Sonderbericht über die Arbeit von Europol übermittelt wird<sup>90</sup>.

Trotz dieser im Vergleich zu den traditionellen Parlamentskompetenzen schwachen institutionellen Stellung gelang es dem Parlament auch in der Vergangenheit, viele Diskussionen um Europolfragen anzuregen<sup>91</sup>.

Durch die Beschlüsse der Amsterdamer Regierungskonferenz<sup>92</sup> wurden die Kontrollrechte des Europäischen Parlaments in bezug auf die Tätigkeit von Europol zwar nicht unmittelbar gestärkt, jedoch soll künftig das Europäische Parlament u.a. vor der Fassung von Rahmen- und anderen Beschlüssen sowie der Erarbeitung völkerrechtlicher Übereinkommen durch den Rat konsultiert werden. Das Europäische Parlament ist berechtigt, daraufhin seine Stellungnahme abzugeben<sup>93</sup>. Dieses Konsultationsverfahren wertet die Rolle des Europäischen Parlaments in der dritten Säule maßgeblich auf – ob es Bedeutung für die Kontrolle von Europol erlangen kann, bleibt aber noch abzuwarten.

## b) Parlamente der Mitgliedstaaten

Die Parlamente der Mitgliedstaaten üben eine Kontrolle in der dritten Säule vornehmlich entsprechend ihrem nationalen Recht im Ratifizierungsprozeß der in diesem Bereich geschlossenen völkerrechtlichen Übereinkommen aus. Ist ein völkerrechtliches Übereinkommen ratifiziert oder bedarf es der Ratifikation für eine Vereinbarung nicht<sup>94</sup>, so bleiben ihnen lediglich mittelbare Kontrollinstrumente, die das nationale Recht – beispielsweise zur Kontrolle der Regierungstätigkeit – vorsieht<sup>95</sup>.

3. *Justizielle Kontrolle*

Für eine justizielle Kontrolle käme sowohl der EuGH als auch die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten in Betracht:

## a) EuGH

Eine Prüfungskompetenz des EuGH ist im Rahmen der dritten Säule nicht generell vorgesehen. Gem. Art. K.3 Abs. 2 lit. c a.F. EUV kann aber vereinbart werden, daß

90 Art. 34 Europol-Übereinkommen. Da die Kosten für Europol nicht zu Lasten des EG-Haushaltes gehen, gibt es kein Haushaltsverfahren nach dem EGV (vgl. Art. K.8 Abs. 2 a.F. EUV). Damit stehen dem Parlament auch seine dort verbrieften Rechte nicht zur Verfügung, von denen es gelernt hat, Gebrauch zu machen.

91 Vgl. dazu bspw.: EP-Dok. A 4-61/96; *Anderson/IdenBoer/Cullen/Gilmore/Raab/Walker*, Policing the European Union, Oxford 1995, S. 254 f.

92 Diese sollen in einem neuen Art. 39 niedergelegt werden.

93 Neuer Art. 36 des revidierten EUV nach der Amsterdamer Regierungskonferenz.

94 Vgl. zu dieser Problematik: *Busch*, Bürgerrechte & Polizei Clip 57 (2/1997), 63 f.

95 In Deutschland geschieht dies entsprechend Art. 23 Abs. 2 GG.

der EuGH für Auslegungs- und Anwendungsfragen in bezug auf Übereinkommen zuständig sein soll, die im Rahmen der ZBJI geschaffen wurden. Das Europol-Übereinkommen selbst enthält eine solche Prüfungsbefugnis des EuGH ursprünglich nicht<sup>96</sup>.

Jedoch sahen die Mitgliedstaaten bekanntlich ein Jahr später durch ein gesondertes *Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung*<sup>97</sup> die Möglichkeit vor, durch Abgabe einer entsprechenden Erklärung, die nationalen Gerichten zu ermächtigen, Auslegungsfragen bezüglich des Europol-Übereinkommens dem EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens zur Entscheidung vorzulegen<sup>98</sup>. Das heißt, daß Gerichte der Staaten, die eine solche Erklärung abgegeben haben, dem EuGH Zweifelsfragen bezüglich der Auslegung von Regelungen des Europol-Übereinkommens in einem Inzidentverfahren zur verbindlichen Klärung vorlegen können<sup>99</sup>.

Damit bedeutet dieses Protokoll keine Erweiterung der juristischen Kontrolle über Europol: Es hat lediglich zur Konsequenz, daß Gerichte der Mitgliedstaaten, die das Protokoll ratifiziert haben, entscheidungserhebliche Fragen, die sich in einem bei ihnen anhängigen Verfahren bezüglich der Auslegung oder Anwendung des Europol-Übereinkommens stellen, dem EuGH vorlegen können. Der Rechtsweg zu den nationalen Gerichten muß dafür aber schon vorher eröffnet sein. Das Protokoll garantiert (nur) eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung zur Auslegung und Anwendung des Europol-Übereinkommens durch die authentische Auslegung des EuGH.

Auch durch die Beschlüsse der Amsterdamer Regierungskonferenz wurde die Zuständigkeit des EuGH in bezug auf eine Überprüfung des Tätigwerdens von Europol nicht unmittelbar erweitert. Nach diesen Beschlüssen soll das oben geschilderte Vorabentscheidungsverfahren als Art. 35 EUV n.F.<sup>100</sup> in den EU-Vertrag überführt werden<sup>101</sup>. Art. 46 lit. c EUV n. F. stellt aber ausdrücklich klar, daß die Prüfungskompetenz des EuGH in bezug auf Eingriffe in den Grund- und Menschenrechtsbestand, auf die dem Gerichtshof durch die Gemeinschaftsverträge

96 Lediglich in bezug auf bestimmte dienstrechtliche Streitigkeiten soll der Rechtsweg eröffnet sein (vgl. Art. 40 Abs. 3 Europol-Übereinkommen).

97 ABl. Nr. C 299 vom 9.10.1996 S. 2.

98 Vgl. dazu im einzelnen: Art. 2 Abs. 2 des Protokolls, ABl. Nr. C 299 vom 9.10.1996 S. 2. Dieses komplizierte „opting-out“-Modell wurde gewählt, da Großbritannien nicht bereit war, eine Kontrollkompetenz des EuGH – und sei es auch nur für diesen eng begrenzten Bereich – anzuerkennen. Vgl. im übrigen die von den einzelnen Mitgliedstaaten abgegebenen Erklärungen, ABl. Nr. C 299 vom 9.10.1996 S. 14.

99 Inwieweit diese Auslegungskompetenz auch für die aufgrund des Europol-Übereinkommens geschlossenen Protokolle gilt, ist in der völkerrechtlichen Literatur noch nicht geklärt. Für eine Auslegungskompetenz des EuGH in bezug auf das Immunitäts-Protokoll argumentiert *Haibronner* mit Hinweis auf Art. 41 Europol-Übereinkommen (Die Immunität von Europol-Bediensteten, JZ 1998, 284 f.).

100 In Verbindung mit Art. 46 lit. b EUV n. F.

101 Weiterhin ist vorgesehen, daß der Gerichtshof auf Rüge eines Mitgliedstaates bestimmte Verfahrensfehler bei der Verabschiedung von Rahmen- und Maßnahmebeschlüssen sowie über Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten, bzw. zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission über die Auslegung oder Anwendung gemeinsamer Maßnahmen in der ZBJI entscheiden kann.

eingräumten Einzelermächtigungen beschränkt bleibt – so, daß der EuGH auch die Zulässigkeit oder Verhältnismäßigkeit von operativen Maßnahmen, welche die Polizei und andere Exekutivorgane der Mitgliedstaaten im Rahmen der ZBJI vornehmen, nicht überprüfen wird können<sup>102</sup>.

#### b) Gerichte der Mitgliedstaaten

Eine Kontrolle der Tätigkeit von Europol durch die Gerichte der Mitgliedstaaten durch bzw. in Strafverfahren<sup>103</sup> ist auf zweierlei Weise denkbar:

Den Strafgerichten der Mitgliedstaaten obliegt als originäre Aufgabe die Abhandlung rechtswidrigen Verhaltens, für das ihr Staat die Rechtsprechungsgewalt innehat, sei es aufgrund des Territorialitätsprinzips, sei es aus anderen Gründen. Durch das Territorialitätsprinzip entsteht auch ein Strafanspruch bei unrechtmäßigen Handlungen fremder Hoheitsträger<sup>104</sup> soweit diese nicht als „Exterritoriale“ von dem Strafanspruch ausgenommen sind. Als Exterritoriale gelten die Leiter und Mitglieder von anerkannten diplomatischen Missionen und konsularischen Vertretungen sowie andere Personen, die durch besonderes Gesetz oder nach allgemeinen Regeln des Völkerrechts oder eines Staatsvertrages von der örtlichen Gerichtsbarkeit befreit sind<sup>105</sup>.

Für Europol und seine Bediensteten stellt das Ratifikationsgesetz zum Immunitätsprotokoll ein solches Gesetz dar. Ihre Gerichtsbarkeit dürfen die mitgliedstaatlichen Gerichte deshalb lediglich in dem durch das Immunitäts-Protokoll nicht erfaßten Bereich ausüben<sup>106</sup>.

Für Deutschland bedeutet dies grundsätzlich, daß die Handlung eines Europol-Bediensteten nur dann geahndet werden kann, wenn sich eine Strafbarkeit aus § 8 des Europol-Gesetzes ergibt, durch den die Inkriminierung eines Verstoßes gegen die in Art. 32 Europol-Übereinkommen statuierte Verschwiegenheitspflicht umgesetzt werden sollte. Danach könnten deutsche Strafgerichte Europol-Bedienstete wegen Verletzung von Privatgeheimnissen (gem. § 203 Abs. 2 S. Nr. 1, S. 2, Abs. 4 und 5 StGB und § 205 StGB), Verwertung fremder Geheimnisse (§§ 204 und 205 StGB) sowie Verletzung von Dienstgeheimnissen (§ 353 b Abs. 1 S. 1 Nr. 1, S. 2 Abs. 3 und 4 StGB) verfolgen, wenn nach den Grundsätzen des internationalen

102 Vgl. *Peckstein/Koenig*, Die Europäische Union Rz. 212, 2. Aufl., Tübingen 1998.

103 Zu anderen Überprüfungsmöglichkeiten durch nationale Gerichte s.: *Harrings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, Berlin 1998, S. 333 ff.

104 Durch diese Ausrichtung auf einen umfassenden Rechtsschutz innerhalb des Staatsgebietes unterscheidet sich die strafgerichtliche auch grundlegend von der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, die auf die Überprüfung der rechtmäßigen Ausübung der eigenen Staatsgewalt abzielt.

105 Dazu ausf.: *Schönke/Schröder-Eser*, Vorbem. §§ 3-7 StGB Rz. 38 ff., 25. Aufl., München 1997.

106 Die Frage, ob eine solche Freistellung tatsächlich notwendig ist, bzw. ob sie durch das Immunitäts-Protokoll entlang der gebotenen Grenze gezogen würde, soll im vorliegenden dahingestellt bleiben. *Sorta*, VerwA 1998, 426 und *Bull/Baldus*, Braucht Europol die Immunität, FAZ vom 20. 1. 1998, 1 bezweifeln die Notwendigkeit des Immunitätsprotokolls, um Europol von der nationalen Gerichtsbarkeit freizustellen. Sie verengen ihren Blick aber (unzutreffenderweise) auf die verwaltungsgerichtliche Kontrolle.

Strafrechts ein Strafanspruch der Bundesrepublik bestünde<sup>107</sup>. Eine unbefugte Erhebung, Speicherung oder Verarbeitung personenbezogener Daten kann nicht geahndet werden<sup>108</sup>. Es sei denn, die nationalen Strafgerichte würden eine solche Handlung mit der Behauptung verfolgen, diese sei – weil sie nicht durch die Europol-Konvention als Rechtsgrundlage gedeckt und deshalb rechtswidrig sei<sup>109</sup> – nicht in „Ausübung des Amtes“ eines Europol-Bediensteten vorgenommen worden. Sie würden dann das Risiko eingehen, durch die Eröffnung des Gerichtsverfahrens gegen das Immunitätsprotokoll zu verstoßen. Doch dies erscheint solange unvermeidlich, wie eine Leitlinie darüber fehlt, wann eine Amtshandlung eines Europol-Bediensteten vorliegen soll und wann nicht (mehr)<sup>110</sup>.

Eine mittelbare Kontrolle des Tätigwerdens von Europol-Bediensteten durch die Strafgerichte der Mitgliedstaaten ist aber auch auf andere Weise vorstellbar: Denn es liegt in der Kompetenz eines Strafgerichtes, gegebenenfalls ein Beweisverwehrensverbot zu statuieren, wenn es mit von Europol-Bediensteten erlangten Beweisen konfrontiert wird, deren Gewinnung nachvollziehbar auf einer rechtswidrigen Handlung beruht<sup>111</sup>. Problematisch sind hierbei aber nicht nur die unterschiedlichen Lehren über Beweisverbote in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern auch der Nachweis der rechtswidrigen Erlangung eines Beweismittels, da die Gerichte nach Inkrafttreten des Immunitäts-Protokolles durch Art. 8 Abs. 1 lit. b Immunitäts-Protokoll an einer Beschlagnahme von Europol-Schriftstücken gehindert wären<sup>112</sup>.

### III. Fazit

Somit muß insgesamt festgestellt werden, daß infolge der hybriden Struktur der ZBJI Lücken in die Kontrolle des Europäischen Polizeiamtes gerissen werden (können), weil die traditionellen nationalen Kontrollinstanzen versagen und das

107 Ostdorf geht demgegenüber davon aus, daß diese nationalen Strafindrohungen wegen der in Art. 41 Abs. 1 Europol-Übereinkommen vereinbarten Freistellung leerlaufen werden (NJW 1997, 3420). Er übersieht dabei, daß nach Art. 41 Europol-Übereinkommen den Europol-Bediensteten lediglich die „zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Vorrechte und Immunitäten“ gewährt werden sollen (Hervorhebung durch Verf.).

108 Ebenso: *Nachbar*, Europol-Beamte und Immunität, KJ 1998, 235.

109 Für die Frage, ob und wann eine Handlung nicht mehr als Amtshandlung klassifiziert wird, weil sie rechtswidrig oder gar strafbar ist, wird auf die einschlägige Literatur verwiesen, s. dazu: *Heilbroner*, Die Immunität von Europol-Bediensteten, JZ 1998, 284 f.; *Carreau*, *Droit International*, 4. ed., Paris 1994, no. 979.

110 Nach herrschender volkrechtlicher Ansicht muß bei der Bestimmung, ob eine Amtshandlung vorliegt auf den Zusammenhang zwischen Handlung und Amtsfunktion abgestellt werden. Das heißt, eine Handlung darf nicht nur bei Gelegenheit der Amtsausübung geschehen sein. Regelmäßig erläßt die internationale Organisation, deren Bedienstete durch die Immunität privilegiert werden, eine entsprechende Regelung. Vgl. dazu bspw. *Carreau*, *Droit International*, 4. ed., Paris 1994, no. 980; *Shaw*, *International Law*, 4. ed., Cambridge 1997, S. 540. Dieses Prinzip könnte sich im vorliegenden Fall deshalb als problematisch erweisen, weil aufgrund der besonderen Struktur der ZBJI nicht offensichtlich ist, ob Europol selbst als die internationale Organisation angesehen werden kann, bzw. welches Organ dann für die Regelung zuständig wäre.

111 Über die Zulässigkeit einer Beweisverwertung entscheidet im zwischenstaatlichen Rechtshilfeverkehr das Gericht, bei dem der Prozeß anhängig ist, in den das Beweismittel eingeführt werden soll. Vgl. dazu *Nagel*, Beweisaufnahme im Ausland (Freiburg/Br. 1988) S. 121 m.w.N.

112 Dazu a. kritisch: *Frowein/Kräich*, Der Rechtsschutz gegen Europol, JZ 1998, 591; *Harings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, Berlin 1998, S. 297 f.

dadurch entstehende Überwachungsvakuum von den Mitgliedstaaten nur zögerlich und bruchstückhaft mit Kontrollkompetenzen europäischer Organe gefüllt wird:

Exekutive Kontrollbefugnisse bestehen sowohl auf mitgliedstaatlicher als auch auf europäischer Ebene kaum. Die mitgliedstaatlichen Administrationen und die Kommission der Europäischen Gemeinschaft können – wenn überhaupt – nur mittelbar Einfluß auf die Arbeit von Europol nehmen. Bedauerlich ist in diesem Zusammenhang auch, daß dem Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaft keine eigenen Prüfungskompetenzen eingeräumt wurden<sup>113</sup>. Auch die der Polizei nach den nationalen Rechtsordnungen übergeordneten Instanzen – beispielsweise die deutschen Staatsanwaltschaften – können keine Kontrolle mehr über die Arbeit dieser besonderen Polizeibehörde ausüben. Lediglich die nationalen Kontrollinstanzen nach Art. 23 Europol-Übereinkommen sind noch in der Lage die Rechtmäßigkeit der nationalen Datenanlieferung und die Datenverarbeitung durch die Verbindungsbeamten des eigenen Staates zu kontrollieren.

Europol ist darüber hinaus gegenüber den nationalen Parlamenten überhaupt nicht verantwortlich; gegenüber dem Europäischen Parlament nur in sehr eingeschränkter Weise.

Das Tätigwerden von Europol kann weiterhin weder durch die europäische Gerichtsbarkeit noch durch die mitgliedstaatlichen Gerichte umfassend kontrolliert werden: Denn der EuGH kann lediglich im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens über Fragen der Auslegung des Europol-Übereinkommens entscheiden, also nur in den Fällen, in denen eine Rechtsweigerung in dem Mitgliedstaat bereits besteht und nur über die von dem nationalen Richter abstrakt formulierte Rechtsfrage. Er kann nicht – wie in der ersten Säule der Europäischen Union – durch „jede Person“ zur Überprüfung ihres Einzelfalles angerufen werden. Dies wird oft damit gerechtfertigt, daß es (noch) keine europäische Strafprozessordnung gebe, anhand derer der EuGH solche Fälle entscheiden könne. Dieser Umstand stünde aber einer Rechtsweigerung in bezug auf das Tätigwerden von Europol-Bediensteten nicht entgegen. Denn zum gegebenen Zeitpunkt genügte für eine Rechtmäßigkeitskontrolle die Überprüfung anhand der Regelungen des Europol-Übereinkommens als Ermächtigungsgrundlage – wie man an der Aufgabenstellung der gemeinsamen Kontrollinstanz sieht. Einer weitergehenden Vorgabe bedürfte er erst dann, wenn Europol-Mitarbeiter tatsächlich entsprechend den Beschlüssen der Amsterdamer Regierungskonferenz an operativen Einsätzen teilnahmen<sup>114</sup>. Die beiden nationalen Gerichtsbarkeiten, die traditionell zur Kontrolle der Polizei berufen sind – nämlich die Verwaltungsgerichte und die Strafgerichte –

113 Die Bedeutung solcher Prüfungen durch den Rechnungshof hat die jüngste Prüfung der Betrugsbekämpfungseinheit der Europäischen Gemeinschaften „UCLAF“ erneut vor Augen geführt, s. ABl. C 230 vom 22.7.1998 S. 1.

114 In diesem Zusammenhang gilt es darauf hinzuweisen, daß das Immunitäts-Protokoll bei der Einräumung neuer Kompetenzen an Europol nicht mitwachsen wird. Das ergibt sich schon daraus, daß Art. 17 Abs. 2 Immunitäts-Protokoll keine Ausdehnung über die in Art. 3 des Abkommens beschriebenen Befugnisse hinaus erlaubt.

können aus unterschiedlichen Gründen eine justizielle Kontrolle von Europol nicht leisten:

Die Verwaltungsgerichte sind zumeist schon an einem Tätigwerden dadurch gebindert, daß sie regelmäßig auf die Kontrolle der Ausübung der Hoheitsgewalt ihres Staates verwiesen sind. Eine strafrichterliche Kontrolle des Tätigwerdens von Europol-Bediensteten im Einzelfall ist nur möglich in dem schmalen von der Immunitierung ausgesparten Teil. Eine abschließende Beurteilung darüber, ob als Kompensation dafür gegebenenfalls die Nichtverwertung von nachvollziehbar rechtswidrig erlangten Beweisen zu einem wirksamen Korrektiv rechtswidrigen Verhaltens von Europol-Bediensteten werden könnte, muß einer eigenständigen Untersuchung vorbehalten bleiben.

Mit Abstand die weitreichendsten Prüfungskompetenzen kommen der gemeinsamen Kontrollinstanz in bezug auf die Tätigkeit von Europol und seinen Bediensteten zu: Sie ist das (nach den Vorgaben des Europol-Übereinkommens) unabhängige Gremium, auch wenn ihre Mitglieder auch den nationalen Behörden entstammen und von den Mitgliedstaaten ernannt werden<sup>115</sup>, und sie ist als einzige mit Zwangsrechten ausgestattet, die eine Beweissicherung in bezug auf die Europol-Tätigkeit überhaupt ermöglichen. Außerdem kann sie Europol im Einzelfall zur Korrektur von Daten verpflichten. Es wäre aber übertrieben die gemeinsame Kontrollinstanz als gerichtähnliche Einrichtung zu bezeichnen<sup>116</sup>, da sie weder die dafür notwendige Unabhängigkeit innehat<sup>117</sup>, noch bisher die Verfahrensgrundsätze bekannt sind, nach denen sie bei ihren Kontrollen vorgehen wird, so daß nicht feststeht, ob diese eine Garantie für eine prozessfähliche Aufklärung bieten<sup>118</sup>.

Insgesamt wurde also durch die Verteilung von Kontrollbefugnissen zwischen nationalen und europäischen Stellen bisher nur ein lückenhaftes System der Kontrolle in bezug auf das Tätigwerden von Europol geschaffen. Diese Lücken in der Verantwortlichkeit von Europol und seine Bediensteten sollten die Mitgliedstaaten nicht erst im Laufe der Umsetzung der Beschlüsse der Amsterdamer Regierungskonferenz, sondern noch vor der Einrichtung von Europol auf der Grundlage des Übereinkommens von 1995 schließen<sup>119</sup>.

115 Vgl. dazu: Art. 24 Abs. 1 S. 3 und 7 Europol-Übereinkommen.

116 Anderer Ansicht: *Harrigs*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, Berlin 1998, S. 333.

117 Ebenso: *Soriz*, *VerVA* 1998, 432, der aber wegen der Internationalität der Mitglieder der Kontrollinstanz darauf vertraut, daß eine objektive Überprüfung der Entscheidungen Europolis stattfinden wird, die damit den rechtsstaatlichen Anforderungen des Art. 79 Abs. 3 GG noch entsprechen würde.

118 *Ostendorf*, Europol – ohne Rechtskontrolle?, *NJW* 1997, 3419 f.; *Frowein/Krisch*, Der Rechtsschutz gegen Europol, *JZ* 1998, 592.

119 Die Forderung nach einem Ausbau der justitiellen Kontrolle kann sich nicht auf Art. 19 Abs. 4 GG stützen, da Europol und seine Bediensteten keine deutsche Hoheitsgewalt ausüben (*BVerfGE* 58, 1 [27]; 73, 339 [372]; vgl. dazu auch: *Peckstein*, Amsterdamer Vertrag und Grundgesetz, Die öffentliche Verwaltung 1998, 575 f.), jedoch läßt sich eine solche durch die Anforderungen der EMRK an die justizielle Überprüfbarkeit der Europol-Tätigkeit begründen (*Frowein/Krisch*, Der Rechtsschutz gegen Europol, *JZ* 1998, 594 ff.).