

---

# Sicherheit im Schengen-Raum nach dem Wegfall der Grenzkontrollen – Mechanismen und rechtliche Probleme grenzüberschreitender polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit

Ulrich Fastenrath und Alexander Skerka\*

## Inhalt

I.	Einführung	220
II.	Völker- und europarechtliche Grundlagen für die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit	223
	1. Kompetenzen von EU und EG	223
	2. Das Schengen-Protokoll	224
	3. Völkerrechtliche Verträge außerhalb des EU-Rahmens	224
III.	Mechanismen grenzüberschreitender Zusammenarbeit	227
	1. Informationsaustausch zwischen Behörden verschiedener Staaten	227
	a) Schengen-Informationssystem (SIS)	227
	b) Zollinformationssystem (ZIS)	229
	c) Eurodac-System und Visa-Informationssystem (VIS)	230
	d) Prümer System	231
	e) The Europol Computer System (TECS)	231
	f) Aktiver Informationsaustausch	232
	2. Operative Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden	234
	a) Grenzüberschreitende Observation	234
	b) Grenzüberschreitende Nacheile	235
	c) Kontrollierte Lieferungen	237
	d) Einsatz von verdeckten Ermittlern	237
	e) Gemeinsame Einsätze und Dienststellen	238

---

\* Prof. Dr. Ulrich Fastenrath ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Juristischen Fakultät und wissenschaftlicher Direktor des Zentrums für internationale Studien der Technischen Universität Dresden; Rechtsreferendar Alexander Skerka ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl.

3. Rechtshilfe in Strafsachen	240
a) Unmittelbare Übersendung von Urkunden und Übermittlung von Rechtshilfeersuchen	240
b) Vernehmung in Telefon- oder Videokonferenzen	241
c) Europäischer Haftbefehl	241
4. Zurückweisung und Zurückschieben von Ausländern	242
5. Europäische Dienststellen	243
a) Europol	243
b) Eurojust	243
c) Frontex	244
IV. Rechtliche Probleme grenzüberschreitender Zusammenarbeit	244
1. Zulassung fremder Hoheitsgewalt auf deutschem Territorium, Ausübung deutscher Hoheitsgewalt außerhalb des deutschen Staatsgebiets	244
2. Rechtsstatus der Beamten bei Auslandstätigkeit	248
a) Anzuwendendes Beamten-, Dienst- und Disziplinarrecht	248
b) Rechtsstellung der Beamten im Bereich des Strafrechts	248
c) Zurechnung des Handelns zum Aufenthalts-/Herkunftsstaat	249
d) Anwendbares materielles Recht	252
3. Rechtsschutz Betroffener gegen Maßnahmen grenzüberschreitender Polizei- und Zollarbeit	252
a) Gegen grenzüberschreitende Ermittlungen	252
b) Gegen grenzüberschreitenden Informationsaustausch	255
c) Gegen Datenaustausch und -speicherung im SIS	255
d) Gegen Maßnahmen von Europol und Eurojust	256
e) Gegen Datenaustausch im Rahmen des Prümmer Vertrags	258
V. Ausblick	259

## I. Einführung

Am 8. November 2007 hat der Rat der Europäischen Union (in der Zusammensetzung der Innenminister) beschlossen, den sogenannten Schengen-Raum um die 2004 der EU beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten sowie um

Malta zu erweitern. Diesem Raum gehören damit alle Mitgliedstaaten der EU mit Ausnahme von Großbritannien, Irland, Zypern sowie den erst 2007 beigetretenen Staaten Bulgarien und Rumänien an, die aber dennoch einzelne Bestimmungen des Schengen-Systems anwenden, was zum Teil auf Beschlüssen des Rates,<sup>1</sup> zum anderen Teil auf entsprechenden Regelungen in den Beitrittsverträgen<sup>2</sup> beruht. Dänemark gehört zwar dem Schengen-Raum an, hat sich aber vorbehalten, von Fall zu Fall entscheiden zu können, inwieweit es sich völkerrechtlich an der Weiterentwicklung des Systems beteiligt.<sup>3</sup> Außer den Mitgliedstaaten sind in den Schengen-Raum die beiden EFTA-Staaten Norwegen und Island einbezogen, die über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mit der EG assoziiert sind. Seit dem 12. Dezember 2008 gehört ihm weiterhin die Schweiz als nicht der EU oder dem EWR angehörendes Drittland an;<sup>4</sup> Liechtenstein als letzter verbleibender EWR-Staat soll demnächst folgen.

Damit umfasst der Schengen-Raum ein zusammenhängendes Gebiet, das vom Nordkap bis nach Malta und vom Atlantik bis zur Grenze Weißrusslands und der Ukraine reicht. In ihm gibt es an den Binnengrenzen grundsätzlich keine Kontrolle von Personen und Waren mehr, während die Kontrolle an den Außengrenzen nach einheitlichen Standards erfolgt. Eine Ausnahme gilt nur bezüglich des Warenverkehrs mit der Schweiz, die nicht der EU und der Zollunion angehört. Deutschland übt Grenzkontrollen deshalb nur noch dort sowie auf den Flug- und Seehäfen für den Verkehr in oder aus Drittstaaten aus (Art. 1 und 2 Schengener Grenzkodex<sup>5</sup>).

Diese Entwicklung hat ihren Ausgangspunkt im Schengener Abkommen vom 14. Juni 1985<sup>6</sup> und dem Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990

<sup>1</sup> Für Großbritannien: Beschlüsse des Rates 2004/926/EG v. 22.12.2004, ABl. Nr. L 395 v. 31.12.2004, S. 70 sowie 2000/365/EG v. 29.5.2000, ABl. Nr. L 131 v. 1.6.2000, S. 43; für Irland: Beschluss des Rates 2002/192/EG v. 28.2.2002, ABl. Nr. L 64 v. 7.3.2002, S. 20. Keine Anwendung finden danach insbesondere Art. 2 (Überschreiten der Binnengrenzen ohne Personenkontrolle), Art. 40 (grenzüberschreitende Observation, nur bzgl. Irlands) und Art. 41 (grenzüberschreitende Nacheile).

<sup>2</sup> Protokoll über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die EU, ABl. Nr. L 157 v. 21.6.2005, S. 49; Anhang I zur Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die EU begründenden Verträge, ABl. Nr. L 236 v. 23.9.2003, S. 50.

<sup>3</sup> Art. 5 Protokoll über die Position Dänemarks, ABl. Nr. C 340 v. 10.11.1997, S. 101.

<sup>4</sup> Beschluss des Rates 2008/903/EG v. 27.11.2008, ABl. Nr. L 327 v. 5.12.2008, S. 15.

<sup>5</sup> VO (EG) Nr. 562/2006 v. 15.3.2006, ABl. Nr. L 105 v. 13.4.2006, S. 1; geändert durch VO (EG) Nr. 296/2008 v. 11.3.2008, ABl. Nr. L 97 v. 9.4.2008, S. 60; VO (EG) Nr. 81/2009 v. 14.1.2009, ABl. Nr. L 35 v. 4.2.2009, S. 56.

<sup>6</sup> GMBL 1986, 79.

(SDÜ).<sup>7</sup> Zunächst einigten sich nur fünf Staaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande) darauf, den Personen- und Warenverkehr durch den schrittweisen Wegfall der Kontrollen und der Überwachung an den Binnengrenzen zu erleichtern und damit wahrhaft einen Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen, den der EG-Binnenmarkt nach Art. 14 Abs. 2 EG darstellen soll. Den Verträgen haben sich später weitere Staaten angeschlossen. Mit dem 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag wurden diese Regelungen als sogenannter Schengen-„Acquis“ in die EU einbezogen und somit Teil des europäischen Rechts.<sup>8</sup> Großbritannien und Irland haben sich allerdings ausbedungen, dem Schengen-Raum dauerhaft fernbleiben zu dürfen (Art. 4 Schengen-Protokoll), während neu beitretende Staaten verpflichtet sind, die Voraussetzungen für ihre Einbeziehung zu schaffen (Art. 8 Schengen-Protokoll).

Von vornherein ist gesehen worden, dass der mit dem Wegfall von Grenzkontrollen und -überwachung einhergehende Verlust an Eingriffsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten einerseits durch einheitliche europäische Regelungen über den Personenverkehr aus Drittstaaten insbesondere bezüglich Zuwanderung und Asyl ausgeglichen werden muss – der Warenverkehr und der nicht personengebundene Dienstleistungsverkehr mit Drittstaaten lagen gemäß Art. 133 EG bereits in der ausschließlichen Kompetenz der EG<sup>9</sup> –, andererseits durch die Erstreckung der Geltung von nationalen Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige bzw. von deren Entzug auf alle Staaten des Schengen-Raums (vgl. §§ 2 Abs. 5 bis 7, 6, 9a, 50 Abs. 1, 58a Abs. 2 Nr. 3 AufenthG) sowie durch eine verbesserte polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Die unkontrollierten Binnengrenzen erleichtern es nämlich auch Asylbewerbern oder Straftätern, von einem Mitgliedstaat in den anderen zu wechseln und sich dem Zugriff der Behörden zu entziehen oder diese vor besondere Ermittlungsprobleme zu stellen. Die Befürchtungen erhöhter Kriminalität, etwa des Anstiegs von Kraftfahrzeugdiebstählen in Grenznähe, entbehren nicht der faktischen Grundlage.<sup>10</sup> Gestohlene Autos lassen sich im Schengen-Raum sehr unauffällig über die Grenze schaffen. Aber auch beim (legalen) Warenverkehr bedarf es einer verbesserten Zusammenarbeit, um etwa die Erschleichung unberechtigter Mehrwertsteuererstattungen zu unterbinden. Mit der Zeit ist ein dichtes Geflecht von Regelungen und Einrichtungen für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei Strafverfolgung und Gefahrenabwehr entstanden.

---

<sup>7</sup> BGBl. 1993 II, 1013.

<sup>8</sup> Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union, BGBl. 1998 II, 429 ff.

<sup>9</sup> Siehe dazu EuGH, Gutachten 1/94, *WTO*, Slg. 1994, I-267.

<sup>10</sup> Zwar ist die Kriminalität in Sachsen u.a. wegen des Wegfalls von Grenzdelikten (Rückgang an der polnischen Grenze um 82 %) rückläufig, einzelne Delikte insbesondere Kraftfahrzeugdiebstahl (plus 32 %) haben jedoch deutlich zugenommen, vgl. Landeskriminalamt Sachsen, Polizeiliche Kriminalstatistik, Jahresüberblick 2008, S. 21 f.

## II. Völker- und europarechtliche Grundlagen für die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit

### 1. Kompetenzen von EU und EG

Die Bestimmungen über die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit sind im Titel IV (Art. 29 bis 42) des EU-Vertrags – der sogenannten dritten Säule der EU – enthalten. Sie beziehen sich allein auf Strafsachen, schließen neben der Aufdeckung und Ermittlung aber deren Verhütung ein und umfassen also insoweit auch die Gefahrenabwehr. Der Rat der EU kann gemäß Art. 34 EUV durch Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse und durch die Erstellung von Übereinkommen die operative Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Polizei-, Zoll- und Strafverfolgungsbehörden sowie den Informationsaustausch zwischen ihnen, weiterhin die Zusammenarbeit von Ministerien und Justizbehörden bei der Durchführung von Gerichtsverfahren, bei der Vollstreckung von Urteilen und beim Auslieferungsverkehr regeln. Die EU hat hierzu auch eigene Koordinierungsstellen eingerichtet, das Europäische Polizeiamt (Europol)<sup>11</sup> und Eurojust<sup>12</sup> für die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung (Art. 30 bis 32 EU).

Kompetenzgrundlagen für die Regelung der Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Behörden finden sich aber auch im EG-Vertrag. In erster Linie ist hier Art. 95 EG zu nennen, der es dem Rat erlaubt, alle Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erlassen, welche das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Dazu gehören auch Vorschriften über die wechselseitige Information unter den mitgliedstaatlichen Behörden und deren sonstiges Zusammenwirken. Speziell auf den Personenverkehr von Staatsangehörigen aus Drittstaaten bezogen sind die Kompetenzbestimmungen der Art. 62 und 63 EG. Sie erfassen sowohl den vorübergehenden als auch den dauerhaften Aufenthalt von Flüchtlingen und Einwanderern. Den Kompetenztitel für die Regelung der insoweit nötigen Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Behörden enthält Art. 66 EG. Einen entsprechenden Kompetenztitel für die Zusammenarbeit im Zollwesen beim Handel mit Drittstaaten verleiht Art. 135 EG. Derartige Regelungen können auch in Verträgen mit Drittstaaten über den Außenhandel enthalten sein, die auf der Grundlage von Art. 133 und 300 EG geschlossen werden.

---

<sup>11</sup> Rechtsakt des Rates über die Fertigstellung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes v. 26.7.1995, ABl. Nr. C 316 v. 27.11.1995, S. 1; Europol-Übereinkommen v. 26.7.1995, BGBl. 1997 II, 2150; geändert durch Protokolle v. 30.11.2000, BGBl. 2002 II, 2138; v. 28.11.2002, BGBl. 2004 II, 83 und v. 27.11.2003, BGBl. 2006 II, 250.

<sup>12</sup> Eurojust wurde durch den Beschluss des Rates 2002/187/JI v. 28.2.2002, ABl. Nr. L 63 v. 6.3.2002, S. 1 geschaffen; geändert durch den Beschluss des Rates Nr. 2003/659/JI v. 18.6.2003, ABl. Nr. L 245 v. 29.9.2003, S. 44.

## 2. Das Schengen-Protokoll

Das zusammen mit dem Amsterdamer Vertrag ratifizierte „Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union“ erklärt das Schengener Abkommen von 1985 und insbesondere das für grenzüberschreitende Befugnisse von Polizeibehörden wichtige SDÜ von 1990 sowie die auf ihrer Grundlage gefassten Beschlüsse für verbindlich.<sup>13</sup> Zugleich tritt der Rat der EU an die Stelle des Exekutivausschusses, den die Vertragsstaaten der Schengener Übereinkommen mit der Befugnis zur weiteren Beschlussfassung über die Durchführung der Übereinkommen eingesetzt hatten (Art. 131 bis 133 SDÜ, Art. 2 Abs. 1 UAbs. 1 Schengen-Protokoll). Der Rat tritt in diesen Fällen nur in der Zusammensetzung der Schengen-Staaten zusammen und entscheidet einstimmig (Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 Schengen-Protokoll).

Aus europarechtlicher Sicht handelt es sich um eine primärrechtlich begründete, verstärkte Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten (Art. 1 Schengen-Protokoll), die jedoch – was den Anschluss weiterer Mitgliedstaaten an diese Zusammenarbeit angeht – einige Besonderheiten aufweist (Art. 4 und 8 Schengen-Protokoll im Gegensatz zu Art. 40b EU, Art. 11a EG): Diese weiteren Mitgliedstaaten können nicht aus eigenem Entschluss in die verstärkte Zusammenarbeit und damit in den von Kontrollen an den Binnengrenzen freien Schengen-Raum eintreten; vielmehr ist zunächst vom „Schengen-Rat“ deren Schengen-Reife gemäß Art. 2 Abs. 2 Schengen-Protokoll festzustellen. Zudem ist die Möglichkeit zur Assoziierung von Drittstaaten an das Schengen-System nach Art. 6 Schengen-Protokoll geschaffen worden.<sup>14</sup>

## 3. Völkerrechtliche Verträge außerhalb des EU-Rahmens

Neben den völkerrechtlichen Verträgen auf der Grundlage von Art. 34 Abs. 2 lit. d) EU wie etwa dem Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen),<sup>15</sup> dem Übereinkommen über die Rechts-

---

<sup>13</sup> Der Rat hat mit der Entscheidung 1999/435/EG v. 20.5.1999, ABl. Nr. L 176 v. 10.7.1999, S. 1, eine Liste der zum Schengen-„Acquis“ zählenden Rechtsakte erstellt und mit der Entscheidung 1999/436/EG v. 20.5.1999, ABl. Nr. L 176 v. 10.7.1999, S. 17, deren jeweilige Rechtsgrundlage im EU- bzw. EG-Vertrag festgelegt, um sie so der ersten bzw. der dritten Säule der EU mit ihren unterschiedlichen Anwendungsregeln zuordnen zu können.

<sup>14</sup> Assoziierungsabkommen Island und Norwegen v. 18.5.1999, ABl. Nr. L 176 v. 10.7.1999, S. 36; Assoziierungsabkommen Schweiz v. 26.10.2004, ABl. Nr. L 368 v. 15.12.2004, S. 26 sowie ABl. Nr. L 370 v. 17.12.2004, S. 78. Seit dem 14.8.2008 kann die Schweiz das SIS eingeschränkt nutzen, Beschluss des Rats 2008/421/EG v. 5.6.2008, ABl. Nr. L 149 v. 7.6.2008, S. 74. Andorra, Liechtenstein und San Marino sind zwar nicht rechtlich assoziiert, aber mangels Grenzkontrollen zu den sie umgebenden Mitgliedstaaten bzw. assoziierten des Schengen-Systems faktisch in dieses System eingebunden.

hilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der EU vom 29. Mai 2000 (RhÜbk-EU) samt Protokoll vom 16. Oktober 2001<sup>16</sup> oder verschiedenen Übereinkommen zur Erleichterung des Auslieferungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten der EU<sup>17</sup> haben die Mitgliedstaaten zahlreiche weitere völkerrechtliche Verträge untereinander oder auch mit dritten Partnern auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit geschlossen. Sie sind dazu befugt, da die europarechtlichen Kompetenzen nicht ausschließlicher Natur sind; das SDÜ lässt ergänzende Vereinbarungen zwischen einzelnen Vertragsstaaten sogar ausdrücklich zu (Art. 39 Abs. 5, 40 Abs. 6, 41 Abs. 10).

Zu nennen sind hier das im Rahmen des Europarats ausgearbeitete „Europäische Auslieferungsübereinkommen“ vom 13. Dezember 1957<sup>18</sup> und das „Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen“ vom 20. April 1959 (EurRhÜbk).<sup>19</sup> Weiterhin hat Deutschland mit allen seinen Nachbarstaaten bilaterale, das SDÜ ergänzende Abkommen über die Zusammenarbeit der Polizei- und Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten abgeschlossen,<sup>20</sup> die weitestge-

<sup>15</sup> Europol-Übereinkommen v. 26.7.1995, ABl. Nr. C 316 v. 27.11.1995, S. 1; BGBl. 1997 II, 2150, mehrfach geändert.

<sup>16</sup> Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der EU, ABl. Nr. C 197 v. 12.7.2000, S. 3 bzw. ABl. Nr. C 326 v. 21.11.2001, S. 1; BGBl. 2005 II, 651, 662; seit 2.2.2006 für Deutschland in Kraft aufgrund Beschluss des Rates 2007/763/EG v. 8.11.2007, ABl. Nr. L 307 v. 24.11.2007, S. 18; seit 1.12.2007 auch für Rumänien und Bulgarien in Kraft.

<sup>17</sup> Z.B. Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der EU v. 27.9.1996, ABl. Nr. C 313 v. 23.10.1996, S. 11; BGBl. 1998 II, 2253; BGBl. 1999 II, 707 (noch nicht in Kraft); Übereinkommen v. 10.3.1995 über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der EU, ABl. Nr. C 78 v. 30.3.1995, S. 2; BGBl. 1998 II, 2230.

<sup>18</sup> BGBl. 1964 II, 1369.

<sup>19</sup> BGBl. 1964 II, 1369, 1386.

<sup>20</sup> Abkommen mit Belgien über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und Zollverwaltungen in den Grenzgebieten (dt.-belg. PolAbk) v. 27.3.2000, BGBl. 2002 II, 1533; Abkommen mit Dänemark über die polizeiliche Zusammenarbeit in den Grenzgebieten (dt.-dän. PolAbk) v. 21.3.2001, BGBl. 2002 II, 1536; Abkommen mit Frankreich über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in den Grenzgebieten (dt.-frz. PolAbk) v. 9.10.1997, BGBl. 1998 II, 2479; Vertrag mit den Niederlanden über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten (dt.-ndl. PolV) v. 2.3.2005, BGBl. 2006 II, 194; Vertrag mit Österreich über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten (dt.-österreich. PolV) v. 10.11. und 19.12.2003, BGBl. 2005 II, 858; Abkommen mit Polen über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten (dt.-poln. PolAbk) v. 18.2.2002, BGBl. 2003 II, 218; Vertrag mit der Schweiz über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (dt.-schweiz. PolV) v. 27.4.1999, BGBl. 2001 II, 948; Vertrag mit der Tschechischen Republik über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (dt.-tsch. PolV) v. 19.9.2000, BGBl. 2002 II, 790; Vereinbarung mit Luxemburg über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet (dt.-lux. PolVbg) v. 24.10.1995, BGBl. 1996 II, 1203.

hend in Kraft getreten sind.<sup>21</sup> Eine vertiefte Zusammenarbeit insbesondere bei der Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration haben Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Spanien im Vertrag von Prüm vereinbart.<sup>22</sup>

Im Bereich des Asylrechts ist die von allen Mitgliedstaaten ratifizierte Genfer Flüchtlingskonvention<sup>23</sup> zu beachten. Der Dubliner Vertrag vom 15. Juni 1990,<sup>24</sup> der die internationale Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens regelte, ist hingegen durch die Dublin II-Verordnung<sup>25</sup> ersetzt worden, nachdem diese Materie in den EG-Vertrag überführt worden ist.

Alle genannten Verträge unterstehen, was die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten angeht, dem Recht der EU. Dies ist selbstverständlich, soweit es sich um sekundäres Unionsrecht auf der Grundlage von Art. 34 Abs. 2 lit. d) EU handelt. Mit der Einbeziehung des Schengen-„Acquis“ in die EU über das Schengen-Protokoll zum Amsterdamer Vertrag gilt das auch für die beiden Schengener Übereinkommen. Dementsprechend können diese Abkommen ganz oder teilweise (wie etwa die Regelungen über die Auslieferung) durch sekundäres EU-Recht aufgehoben oder abgeändert werden.<sup>26</sup> Dies gilt aber auch für Verträge der Mitgliedstaaten untereinander, wenn die EU die Kompetenz für die betreffende Materie erhält und von ihr Gebrauch macht (z.B. Dublin II-Verordnung und Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl<sup>27</sup>); zumindest werden die Vertragsbeziehungen der EU-

---

<sup>21</sup> Allein der dt.-schweiz. PoIV ist zum 1.3.2003 nur teilweise in Kraft getreten, BGBl. 2002 II, 608. Wie in Art. 50 vereinbart, sollen die Art. 6 und 8 Abs. 2 sowie Kap. VII des Vertrags solange nicht angewendet werden und Art. 35 Abs. 2 bis 7 nur vorläufig, bis die Vertragsparteien ihre Anwendung durch Notenwechsel vereinbaren.

<sup>22</sup> Vertrag von Prüm v. 27.5.2005, BGBl. 2006 II, 626 mit Ausführungsgesetz BGBl. 2006 I, 1458. Die Innenminister der EU haben sich allerdings darauf verständigt, die wesentlichen Bestimmungen des Prümer Vertrags in den EU-Rechtsrahmen zu überführen, EU-Nachrichten Nr. 21/2007, S. 2.

<sup>23</sup> Genfer Flüchtlingskonvention verkündet mit Gesetz v. 1.9.1953, BGBl. 1953 II, 559; in Kraft getreten am 22.4.1954, BGBl. 1954 II, 619.

<sup>24</sup> Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staats für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der EG gestellten Asylantrags – Dubliner Übereinkommen, ABl. Nr. C 254 v. 19.8.1997, S. 1.

<sup>25</sup> VO (EG) Nr. 343/2003 v. 18.2.2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. Nr. L 50 v. 25.2.2003, S. 1; geändert durch VO (EG) Nr. 1103/2008 v. 22.10.2008, ABl. Nr. L 304 v. 14.11.2008, S. 80.

<sup>26</sup> Zwar regelt bereits Art. 134 SDÜ den Nachrang gegenüber dem Europäischen Gemeinschaftsrecht; dadurch wird allerdings nur die Unanwendbarkeit kollidierender Bestimmungen bewirkt, aber nicht die Änderungsmöglichkeit durch europäisches Recht, wie sie mit der Einbeziehung des Schengen-„Acquis“ in die EU einhergeht.

<sup>27</sup> Rahmenbeschluss 2002/584/JI, ABl. Nr. L 190 v. 18.7.2002, S. 1.



Mitgliedstaaten untereinander vom sekundären Unions- und Gemeinschaftsrecht überlagert.

Andere Verträge regeln selbst, dass sie hinter dem Recht der EU zurückstehen, falls es zu einem Normenkonflikt kommt, so etwa Art. 47 Abs. 1 Prümer Vertrag. Mit Ausnahme der Abkommen mit Belgien und Luxemburg enthalten auch alle von Deutschland abgeschlossenen bilateralen Polizei-Abkommen zur Ergänzung des SDÜ eine Klausel, dass anderweitige internationale Verpflichtungen durch sie nicht berührt werden;<sup>28</sup> das schließt den EU- und den EG-Vertrag ein. Ähnlich regelt Art. 1 RhÜbk-EU, dass dieses Übereinkommen bestehende Verträge ergänzt, um ihre Durchführung im Rahmen der EU zu erleichtern; es soll diese Verträge aber nicht abändern. Anders hingegen räumt sich der Prümer Vertrag in Art. 47 Abs. 2 den Vorrang vor anderen bestehenden Verträgen (mit Ausnahme des Primärrechts der EU) im Verhältnis der Vertragsstaaten zueinander ein. Dies ist freilich ohnehin die Regel: Der spätere Vertrag geht dem früheren vor, sofern nichts Abweichendes geregelt ist (Art. 30 WVRK<sup>29</sup>).

### III. Mechanismen grenzüberschreitender Zusammenarbeit

#### 1. Informationsaustausch zwischen Behörden verschiedener Staaten

Da der Wegfall von Grenzkontrollen nichts an der territorial grundsätzlich begrenzten Zuständigkeit staatlicher Behörden ändert, ist es unabdingbar, die einst routinemäßige Prüfung des Personen- und Warenverkehrs an jeder Grenze durch eine verbesserte Information zwischen den Behörden zu kompensieren, um Straftaten verfolgen und die öffentliche Sicherheit gewährleisten zu können. Zu diesem Zweck sind verschiedene Instrumente entwickelt worden, die sich auch noch weiter in der Entwicklung befinden.

##### a) Schengen-Informationssystem (SIS)

Das SIS ist auf der Grundlage von Art. 92 bis 119 SDÜ eingerichtet worden. Dort finden sich Regelungen über zu speichernde Daten und deren Nutzung durch Behörden anderer Staaten des Schengen-Raums sowie über den Datenschutz. Das auch als SIS I bezeichnete System hat sich als nicht leistungsfähig genug für die

---

<sup>28</sup> Art. 1 Abs. 2 dt.-dän. PolAbk; Art. 2 Abs. 2 dt.-frz. PolAbk; Art. 1 Abs. 1 dt.-ndl. PolV; Art. 2 Abs. 1 dt.-österreich. PolV; Art. 21 Abs. 1 dt.-poln. PolAbk; Art. 48 Abs. 1 dt.-schweiz. PolV (Bestimmungen werden ausdrücklich als ergänzend zu anderen Verträgen bezeichnet, was sich u.a. auf den Schengen-Assoziierungsvertrag der Schweiz bezieht); Art. 16 dt.-tsch. PolV.

<sup>29</sup> Wiener Vertragsrechtskonvention v. 23.5.1969, BGBl. 1985 II, 926.

erweiterte EU erwiesen. Die Kommission erhielt deshalb Ende 2001 vom Rat auf der Grundlage von Art. 66 EG und Art. 30, 31 EU den Auftrag zur Entwicklung von SIS II,<sup>30</sup> das die Einbindung weiterer Staaten erlaubt und die Arbeitsmöglichkeiten mit dem System verbessert.<sup>31</sup> Auf Grund fortdauernder technischer Schwierigkeiten ist SIS II aber noch nicht zur Einsatzreife gediehen, so dass man sich vorübergehend mit einem aufgerüsteten SIS I, dem sogenannten *SISone4all*, begnügt.<sup>32</sup>

In das SIS werden bestimmte, eng begrenzte Daten über Personen und Sachen aufgenommen. Über Personen dürfen allein Name und Vorname, besondere unveränderliche physische Merkmale, Geburtsort und -datum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Warnhinweise bezüglich Bewaffnung, Gewalttätigkeit oder Fluchtgefahr, der Ausschreibungsgrund sowie die bei Fahndung zu ergreifende Maßnahme gespeichert werden, bei Fahndungen auch die Art der strafbaren Handlung (Art. 94 Abs. 3 SDÜ in der Fassung des Beschlusses 2005/211/JI). Die Ausschreibung von Personen erfolgt nicht allein zum Zweck der Strafverfolgung (Festnahme, Auslieferung, Art. 95 SDÜ), sondern dient auch dem Auffinden vermisster und schutzbedürftiger, insbesondere minderjähriger Personen (Art. 97 SDÜ), von Zeugen, Angeklagten und Personen, denen ein Strafurteil oder die Ladung zum Antritt einer Freiheitsentziehung zugestellt werden muss (Art. 98 SDÜ), der Überwachung von Personen, die außergewöhnlich schwere Straftaten zu begehen planen oder von denen solche Straftaten zu erwarten sind (Art. 99 SDÜ), und schließlich der Verhinderung der Einreise von Drittstaatenangehörigen, die zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sind (Art. 96 SDÜ). Was Sachen angeht, werden folgende Kategorien in das SIS aufgenommen: gestohlene, unterschlagene oder sonst abhanden gekommene Kfz, Wasser- und Luftfahrzeuge, Anhänger, Wohnwagen, industrielle Ausrüstungen, Container, Feuerwaffen, Blankodokumente, Identitätspapiere (wie Pass, Personalausweis, Führerschein), Fahrzeugscheine und Kfz-Kennzeichen, Wertpapiere und Zahlungsmittel (Schecks, Kreditkarten) sowie Banknoten (Art. 100 SDÜ in der Fassung des Beschlusses 2005/211/JI).

Das SIS dient allein dazu festzustellen, ob eine Person oder eine Sache aus einem bestimmten Grund gesucht wird; die Ausschreibung zur Festnahme steht dabei einem Europäischen Haftbefehl gleich (Art. 9 Abs. 3 Rahmenbeschluss 2002/584/JI, § 83a IRG). Weitergehende Ermittlungen sind nicht möglich; mit dem

<sup>30</sup> VO (EG) Nr. 2424/2001 v. 6.12.2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), ABl. Nr. L 328 v. 13.12.2001, S. 4; geändert durch VO (EG) Nr. 1988/2006 v. 21.12.2006, ABl. Nr. L 411 v. 30.11.2006, S. 1; Beschluss des Rates 2001/886/JI v. 6.12.2001, ABl. Nr. L 328 v. 13.12.2001, S. 1; geändert durch Beschluss des Rates 2006/1007/JI v. 21.12.2006, ABl. Nr. L 411 v. 30.11.2006, S. 78.

<sup>31</sup> Dazu VO (EG) Nr. 2006/1987 v. 20.12.2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), ABl. Nr. L 381 v. 28.12.2006, S. 4; Beschluss des Rates 2007/533/JI v. 12.6.2007, ABl. Nr. L 205 v. 7.8.2007, S. 63.

<sup>32</sup> Dazu Beschluss des Rates 2005/211/JI v. 24.2.2005, ABl. Nr. L 68 v. 15.3.2005, S. 44.

SIS II sollen allerdings auch Verknüpfungen etwa von Personen und gestohlenen Sachen möglich werden. Die nationalen Behörden können jedoch, wenn das SIS zu einem Treffer geführt hat, über die SIRENE-Büros (*Supplementary Information Request at the National Entry*) weitergehende Informationen abfragen und austauschen (Art. 92 Abs. 4 SDÜ in der Fassung des Beschlusses 2005/211/JI).<sup>33</sup>

Das SIS besteht aus nationalen Informationsnetzen, die miteinander über einen Zentralrechner in Straßburg verknüpft sind und so grenzüberschreitend Datenabfragen ermöglichen. Zur Eingabe der Daten ist in jedem Staat nach Art. 108 SDÜ eine zentrale Stelle zuständig; in Deutschland nimmt das Bundeskriminalamt diese Aufgabe wahr (§ 6 Nr. 1 Vertragsgesetz zum SDÜ<sup>34</sup>). Auf die Daten unmittelbar zugreifen dürfen alle nationalen Stellen, die für Grenzkontrollen sowie polizeiliche und zollrechtliche Überprüfungen im Inland zuständig sind. Auf die Daten über Drittstaatsangehörige, denen die Einreise zu verweigern ist, haben auch die Ausländerbehörden und die Behörden Zugriff, die für die Erteilung von Sichtvermerken und die Bearbeitung von diesbezüglichen Anträgen zuständig sind (Art. 101 SDÜ). Nach den durch Beschluss 2005/211/JI des Rates eingefügten Art. 101a und 101b SDÜ haben Europol und Eurojust ebenfalls begrenzten Zugang zum SIS.

Das SIS II wird eine erhebliche Erweiterung der zur Verfügung stehenden Daten mit sich bringen. So können auch biometrische und daktylografische Daten gespeichert werden. Weiterhin soll es mit dem VISA-Informationssystem verknüpft werden, über das persönliche Daten von Visum-Antragstellern verfügbar sein werden.

## b) Zollinformationssystem (ZIS)

Das SIS wird für die Bereiche des Zolls und des Agrarmarkts flankiert durch das Zollinformationssystem (ZIS). Es beruht einerseits auf dem Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich (ZIS-Übereinkommen)<sup>35</sup> und andererseits auf der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997,<sup>36</sup> die wiederum auf der Grundlage von Art. 43 und 235 EG (Art. 35 bzw. 308 EG in der Fassung des Vertrags von Nizza) erlassen worden ist. Das ZIS-Über-

<sup>33</sup> Siehe dazu auch im Einzelnen das SIRENE-Handbuch, ABl. Nr. C 38 v. 17.2.2003, S. 1.

<sup>34</sup> BGBl. 1993 II, 1011.

<sup>35</sup> BGBl. 2004 II, 386, 388; geändert durch Protokoll v. 8.5.2003, BGBl. 2004 II, 386, 402 hinsichtlich der Einrichtung eines Aktennachweissystems für Zollzwecke.

<sup>36</sup> VO (EG) Nr. 515/97 v. 13.3.1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung, ABl. Nr. L 82 v. 22.3.1997, S. 1; geändert durch VO (EG) Nr. 807/2003 v. 14.4.2003, ABl. Nr. L 122 v. 16.5.2003, S. 36 und VO (EG) Nr. 766/2008 v. 9.7.2008, ABl. Nr. L 218 v. 13.8.2008, S. 48.

einkommen betrifft nur Rechtsvorschriften aus dem Zollbereich, für die die Mitgliedstaaten zuständig sind. Es handelt sich um eine intergouvernementale Zusammenarbeit im Bereich der dritten Säule. Für den Bereich des Gemeinschaftsrechts bildet die Verordnung (EG) Nr. 515/97 die Grundlage. Beide Zollinformationssysteme existieren als getrennte Datenbestände auf demselben Zentralrechner und werden aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen mit unterschiedlichen Vorgaben geführt.

Die Systeme sollen durch die raschere Verbreitung von Informationen und Auskünften Verstöße gegen die Zoll- und Agrarregelungen der EG/EU verhindern, aufdecken und bekämpfen helfen. Zu diesem Zweck werden Daten in den Kategorien Waren, Transportmittel, Unternehmen, Personen, Tendenzen bei Betrugspraktiken und Verfügbarkeit von Sachkenntnis gespeichert. Die Angaben zu Personen sind ebenso begrenzt wie beim SIS und dürfen nur aufgenommen werden, wenn es tatsächliche Anhaltspunkte für Zuwiderhandlungen gibt. Alle Daten sind vertraulich, dürfen jedoch für Zwecke der Strafverfolgung verwendet werden.

In jedem Staat ist eine von diesem zu benennende Behörde für den ordnungsgemäßen Betrieb des ZIS und die Eingabe von Daten zuständig. In Deutschland ist zentrale Stelle das Zollkriminalamt gemäß §§ 2, 3 Abs. 4 Zollfahndungsdienstgesetz. Zugriff auf die Daten haben die in einer staatlichen Liste aufgeführten Zoll- und sonstigen mit den betreffenden Materien befassten Behörden.

### c) Eurodac-System und Visa-Informationssystem (VIS)

Mit der Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates<sup>37</sup> wurde, gestützt auf Art. 63 Nr. 1 lit. a) EG, eine von der Kommission verwaltete Datenbank eingerichtet, in der Fingerabdrücke und persönliche Daten von Asylbewerbern und Personen gespeichert werden, die beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffen wurden (EURODAC). Mit Hilfe dieses Systems kann die mehrfache Beantragung von Asyl verhindert bzw. der nach der Dublin II-Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens verantwortliche Staat ermittelt werden.

Noch in der Entwicklung begriffen ist das Visa-Informationssystem (VIS), dessen Einrichtung der Rat mit der Entscheidung Nr. 2004/512<sup>38</sup> beschlossen hat. Es soll Personalien, Angaben zu Reisedokumenten sowie biometrische Identifizierungs-

---

<sup>37</sup> VO (EG) Nr. 2725/2000 v. 11.12.2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. Nr. L 316 v. 15.12.2000, S. 1.

<sup>38</sup> Entscheidung v. 8.6.2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS), ABl. Nr. L 213 v. 15.6.2004, S. 5; weitere Schritte zur Umsetzung enthält die Entscheidung der Kommission zur Bestimmung der Standorte für das Visa-Informationssystem während der Entwicklungsphase, ABl. Nr. L 305 v. 4.11.2006, S. 1.

daten (Fotos, Fingerabdrücke) von Personen enthalten, die ein Visum beantragen; hinzu kommen Informationen über einladende Personen oder Unternehmen. Auf diese Weise kann ein „Visum-Shopping“ verhindert werden. Weiterhin werden die über ein Visum entscheidenden Stellen erkennen können, ob und aus welchen Gründen bei früherer Gelegenheit ein Visum abgelehnt wurde und ob eine Person bereits früher einmal aus einem Mitgliedstaat abgeschoben wurde.<sup>39</sup>

#### d) Prümer System

Mit dem oben schon erwähnten Vertrag von Prüm vertiefen einige Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration. Die beteiligten Staaten ermöglichen wechselseitig über nationale Kontaktstellen den Zugriff auf DNA- und Fingerabdruck-Dateien sowie auf Fahrzeugregister. Der Abgleich von DNA-Profilen und Fingerabdrücken erfolgt dabei anonym. Werden Übereinstimmungen festgestellt, können aber nach den rechtlichen Bestimmungen des ersuchten Staats personenbezogene Daten und weitere Informationen übermittelt werden.

#### e) The Europol Computer System (TECS)

Ein weiteres Informationssystem ist auf der Grundlage des Europol-Übereinkommens<sup>40</sup> beim Europäischen Polizeiamt (Europol) eingerichtet worden. Es dient der Aufgabenerfüllung von Europol, weshalb auch nur solche Personendaten gespeichert werden, die hierfür erforderlich sind (Art. 8 Abs. 1 Europol-Übereinkommen). Europol befasst sich nach Art. 2 mit schwerer internationaler Kriminalität, wozu nach einer enumerativen Aufzählung Terrorismus, Drogenhandel, Geldwäsche, illegaler Handel mit nuklearen und radioaktiven Substanzen, Schleusungen, Menschenhandel und Kraftfahrzeugkriminalität sowie weitere, im Anhang zum Europol-Übereinkommen aufgeführte Straftaten gehören (darunter illegaler Handel mit menschlichen Organen, Kulturgütern, Waffen, bedrohten Tier- und Pflanzenarten, weiterhin Schutzgelderpressung, Produktpiraterie, Geldfälschung, Fälschung von amtlichen Dokumenten, Computerkriminalität, Geiselnahme). Gespeichert werden Daten, die zur Identifizierung von Personen notwendig oder dienlich sind, zudem Informationen über Straftaten und Strafvorwürfe, Tatmittel, Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation sowie Vorverurteilungen. TECS

---

<sup>39</sup> Näher dazu *Aden/Busch*, Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), Handbuch zum Recht der inneren Sicherheit, 2. Aufl. 2006, S. 555 f.

<sup>40</sup> Siehe Fn. 11.

ist deshalb – anders als das SIS – kein Fahndungs-, sondern vielmehr ein Recherchesystem.<sup>41</sup>

Diese Daten werden von den nationalen Stellen eingespeist und können auch von ihnen genutzt werden. Zugriffsberechtigt sind neben dem Bundeskriminalamt als nationaler Stelle gemäß Art. 4 Europol-Übereinkommen in Verbindung mit § 1 EuropolG<sup>42</sup> die Landeskriminalämter (§ 3 Abs. 1 EuropolG). Diese können zudem unmittelbar mit dem deutschen Verbindungsbeamten bei Europol in Kontakt treten und Daten austauschen (§ 2 Abs. 4 EuropolG).

#### f) Aktiver Informationsaustausch

Die bisher beschriebenen Informationssysteme sind in erster Linie Datenbanken, die von den Behörden der an diesem System beteiligten Staaten genutzt werden können. Verschiedentlich klang aber bereits an, dass die Behörden auch konkrete Anfragen stellen können, die im Wege der Amtshilfe von Behörden anderer Staaten bearbeitet werden. Dies gilt etwa gemäß Art. 39 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 92 Abs. 4 SDÜ für die SIRENEN. Dieses relativ umständliche Verfahren über die nationale Zentralstelle ist insbesondere in Grenzgebieten einem direkten, dezentralisierten Informationsaustausch zwischen den Behörden auf der Grundlage der bilateralen Polizeiabkommen gewichen.<sup>43</sup> Die Behörden des anderen Staats übernehmen etwa Halter-, Fahrer-, Aufenthalts- und Wohnsitzfeststellungen, sie überprüfen die Identität von Personen, sichern Spuren, übermitteln Erkenntnisse aus polizeilichen Akten und – nach jüngsten Abkommen – noch manches mehr.<sup>44</sup> Auf der Grundlage von Art. 46 Abs. 1 SDÜ können die Behörden eines Staats auch Informationen von sich aus an andere Schengen-Staaten übermitteln, um den Empfängerstaat bei der Bekämpfung und Verhütung von Straftaten oder der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu unterstützen, etwa in Form von Meldungen über ausreisende Hooligans, geplante Schleusungen usw. Auch diese Meldungen erfolgen über die nationalen Zentralstellen, sofern die bilateralen Ergänzungsabkommen nichts Abweichendes vorsehen. Nach Art. 7 RhÜbk-EU (§§ 92, 61a in Verbindung mit 1 Abs. 2 IRG) ist

---

<sup>41</sup> Harings, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen, in: Schmidt-Assmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 139.

<sup>42</sup> BGBl. 1997 II, 2150; geändert durch Gesetz v. 17.3.2006, BGBl. 2006 II, 250.

<sup>43</sup> Vgl. Art. 8 dt.-belg. PolAbk; Art. 2, 4, 6 dt.-dän. PolAbk; Art. 1, 14 dt.-frz. PolAbk; Art. 3 dt.-lux. PolVbg; Art. 7 Abs. 4 dt.-ndl. PolV; Art. 7 Abs. 4 dt.-österreich. PolV; Art. 2, 3, 5 dt.-poln. PolAbk; Art. 4 Abs. 2 dt.-schweiz. PolV (Bestimmungen werden ausdrücklich als ergänzend zu anderen Verträgen bezeichnet, was sich u.a. auf den Schengen-Assoziierungsvertrag der Schweiz bezieht); Art. 2, 3 dt.-tsch. PolV.

<sup>44</sup> Vgl. etwa Art. 7 Abs. 4 dt.-ndl. PolV.

zwischen dessen Vertragsstaaten auch die unaufgeforderte Übermittlung von Informationen über bereits begangene Straftaten und Ordnungswidrigkeiten möglich.

Die gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollbehörden ist im Neapel II-Übereinkommen<sup>45</sup> geregelt, das im Rahmen der dritten Säule der EU ausgearbeitet wurde, aber noch nicht in Kraft getreten ist. Von den meisten Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, wird es aber vorläufig entsprechend den nach Art. 32 Abs. 4 abgegebenen Erklärungen angewandt.<sup>46</sup> Ziel ist die Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung bestimmter verbotener Handlungen, nämlich des illegalen Handels mit Drogen und deren Ausgangsstoffen, mit Waffen, Munition, Explosionsstoffen, Kulturgütern, gefährlichen und giftigen Abfällen, Nuklearmaterial oder Stoffen und Anlagen, die zur Herstellung von ABC-Waffen bestimmt sind, sowie mit sonstigen Waren, deren Handel gemeinschaftsrechtlich oder nach nationalem Recht verboten ist. Weiterhin sollen Betrügereien etwa bei Mehrwertsteuererstattungen im grenzüberschreitenden Handel nach Art. 19 bekämpft werden. Soweit nach dem Recht des ersuchten Staats zulässig, werden alle sachdienlichen Informationen über eine zentrale Dienststelle der einzelnen Staaten übermittelt.

Eine Zusammenarbeit der Staaten mit einem Austausch sachdienlicher Informationen sieht weiterhin der Schengener Grenzkodex<sup>47</sup> vor (Art. 16 Abs. 1). Die Dublin II-Verordnung erlaubt die Übermittlung zahlreicher personenbezogener Daten von Asylbewerbern (Art. 21). Wie schon erwähnt, ermöglicht auch der Prümmer Vertrag auf Antrag oder aus eigener Initiative die Weitergabe personenbezogener Daten an Behörden anderer Staaten zur Verhinderung terroristischer Straftaten (Art. 16) oder bei Übereinstimmungen von DNA-Profilen und Fingerabdrücken.

Auf den Informationsaustausch im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit ist das Europäische Justizielle Netz gerichtet, das als Gemeinsame Maßnahme auf Grund von Art. K.3 (jetzt Art. 31) EU vom Rat der EU geschaffen wurde. Von den Mitgliedstaaten benannte Kontaktstellen<sup>48</sup> stellen den örtlichen Justizbehörden und sonstigen, mit der Strafverfolgung befassten Behörden ihres eigenen Landes und denen der anderen Länder die Informationen zur Verfügung, die sie benötigen, um Ersuchen um justizielle Zusammenarbeit effizient vorzubereiten; sie helfen auch bei der Herstellung direkter Kontakte. Das Netz umgeht also nicht die

---

<sup>45</sup> Rechtsakt des Rates v. 18.12.1997, ABl. Nr. C 24 v. 23.1.1998, S. 1.

<sup>46</sup> Vgl. dazu auch Art. 25 WVRK.

<sup>47</sup> Vgl. Fn. 5.

<sup>48</sup> In Deutschland übt das Bundesamt für Justiz die Funktion der Kontaktstelle für den Bund aus. Darüber hinaus gibt es in jedem Bundesland eine Kontaktstelle für das justizielle Netz.

Vorschriften über die Rechtshilfe, sondern verbessert sie dadurch, dass die ersuchenden Behörden mit den rechtlichen und faktischen Gegebenheiten im ersuchten Staat besser vertraut sind.

## 2. Operative Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden

Während beim Informationsaustausch die Behörden weiterhin auf ihrem jeweiligen Territorium tätig bleiben, geht es bei der operativen Zusammenarbeit um die gemeinsame Aufgabenerfüllung in gemischt besetzten Dienststellen und Arbeitsgruppen sowie um grenzüberschreitende Einsätze. Bei letzteren handelt es sich um die ursprüngliche, bereits im SDÜ vorgesehene Form der Kooperation von Behörden verschiedener Staaten, die freilich immer nur vorübergehenden und zudem einen subsidiären, grundsätzlich auf die Übernahme des Einsatzes durch die Behörden des Territorialstaates angelegten Charakter haben.

### a) Grenzüberschreitende Observation

Die grenzüberschreitende Observation dient nach Art. 40 SDÜ der Fortsetzung einer im Inland begonnenen Beobachtung von Personen auf dem Gebiet eines anderen Schengen-Staats zwecks gezielter Erhebung personenbezogener Daten.<sup>49</sup> Die Personen müssen in Verdacht stehen, an einer auslieferungsfähigen Straftat beteiligt zu sein, oder es muss ernsthafte Anhaltspunkte dafür geben, dass die beobachteten Personen zur Identifizierung oder zum Auffinden solcher Straftäter führen. In den bilateralen Ergänzungsabkommen zum SDÜ werden die Zwecke der Observation zum Teil erweitert (Sicherstellung der Strafvollstreckung, Verhinderung von Straftaten, polizeiliche Gefahrenabwehr).<sup>50</sup> Die observierenden Beamten sind an das Recht des Aufenthaltsstaats gebunden, haben Anordnungen der örtlich zuständigen Behörden zu befolgen und dürfen weder Wohnungen noch abgeschlossene Grundstücke betreten. Die observierte Person darf weder angehalten noch festgenommen werden; der Schusswaffengebrauch ist nur im Fall der Notwehr zulässig. In den bilateralen Ergänzungsabkommen sind zum Teil weitergehende Rechte der observierenden Beamten geregelt.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> *Mokros*, Polizei und Justiz auf Ebene der Europäischen Union, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Kap. O., Rdnr. 161.

<sup>50</sup> Vgl. Art. 16 dt.-ndl. PolV; Art. 16 dt.-österreich. PolV; Art. 14 Abs. 1 Satz 2, Art. 15 dt.-schweiz. PolV.

<sup>51</sup> Vgl. Art. 29 dt.-ndl. PolV, der normiert für Fälle grenzüberschreitender Observation und kontrollierter Lieferung (dazu unten) ein Festhalterecht, soweit die observierte Person auf frischer Tat betroffen wird. Vgl. auch Art. 11 Ziff. 11 dt.-österreich. PolV für den Fall grenzüberschreitender Observation zur Strafverfolgung.



Die Observation ist in der Regel vorab in einem begründeten Rechtshilfeersuchen zu beantragen; sie kann vom ersuchten Staat abgelehnt oder mit Auflagen verbunden werden. Auf Verlangen ist die Observation an die Beamten des Vertragsstaats zu übergeben. Die für die Antragstellung und Genehmigung zuständigen Behörden sind – abweichend von Art. 40 Abs. 5 SDÜ, der für Deutschland das Bundeskriminalamt benennt – in den bilateralen Polizeiabkommen aufgeführt. Insbesondere in Eilfällen und für Kriminalität im Grenzbereich ist die Zuständigkeit dezentralisiert. Nach Art. 40 Abs. 2 SDÜ kann bei bestimmten Straftaten (Art. 40 Abs. 7 SDÜ, zum Teil erweiterter Katalog in den bilateralen Abkommen) und besonderer Dringlichkeit eine Observation auf fremdem Staatsgebiet auch ohne vorheriges Rechtshilfeersuchen fortgeführt werden; dieses ist jedoch unverzüglich nachzureichen; auch der Grenzübertritt ist unverzüglich anzuzeigen.

Im Bereich des Zollwesens ist auf der Grundlage des bereits erwähnten Neapel II-Übereinkommens unter vergleichbaren Umständen und Bedingungen eine grenzüberschreitende Observation gemäß Art. 21 möglich, um die vom Übereinkommen erfassten Straftaten zu bekämpfen. Der Verkehr zwischen den Zolldienststellen verschiedener Staaten wird grundsätzlich über Zentralstellen (in Deutschland: Zolldienststellen) abgewickelt. Die bilateralen Polizeiabkommen beziehen zum Teil die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen mit ein und enthalten vom Neapel II-Übereinkommen abweichende Regelungen.

## **b) Grenzüberschreitende Nacheile**

Als zweite Form grenzüberschreitender Operationen kennt das SDÜ die Nacheile nach Art. 41. Sie ist zulässig zur Verfolgung von Personen, die auf frischer Tat bei der Begehung oder der Teilnahme an einer Straftat betroffen werden oder die aus Untersuchungs- oder Strafhaft geflohen sind; in bilateralen Polizeiabkommen wird sie zum Teil auch für Zwecke der Gefahrenabwehr zugelassen<sup>52</sup> oder soweit sich eine Person besonderen polizeilichen Kontrollen entzieht.<sup>53</sup> Die Nacheile darf grenzüberschreitend fortgesetzt werden, wenn die zuständigen Behörden der anderen Vertragspartei wegen der besonderen Dringlichkeit der Angelegenheit nicht zuvor unterrichtet werden konnten oder nicht rechtzeitig zur Stelle sind, um die Verfolgung zu übernehmen. Jeder Staat legt fest, ob und inwieweit die Verfolgung auf seinem Gebiet zeitlich oder räumlich begrenzt ist; weiterhin setzt er fest, ob die Nacheile nur bei bestimmten schweren Straftaten (Straftatenkatalog des Art. 41 Abs. 4 lit. a) SDÜ) oder bei allen auslieferungsfähigen Straftaten zulässig ist. Deutschland hat sich für Letzteres entschieden und lässt die Nacheile auf seinem Territorium unbegrenzt zu.<sup>54</sup> Zum Teil sind die Voraussetzungen und Bedin-

---

<sup>52</sup> Art. 17 dt.-österreich. PolV.

<sup>53</sup> Art. 17 dt.-niederl. PolV; Art. 8 dt.-tschech. PolV; Art. 12 Abs. 7 dt.-schweiz. PolV.

<sup>54</sup> Erklärung der Bundesrepublik Deutschland, BGBl. 1993 II, 1093.

gungen der Nacheile in den bilateralen Ergänzungsabkommen geregelt,<sup>55</sup> zumeist verweisen diese jedoch lediglich auf die entsprechende Regelung des Art. 41 SDÜ,<sup>56</sup> weshalb es dann für die zeitliche und räumliche Reichweite der Nacheile auf die einzelnen Erklärungen der Staaten zum SDÜ ankommt. Teilweise gehen die bilateralen Verträge über die Erklärungen nach Art. 41 Abs. 9 SDÜ hinaus und machen diese insoweit gegenstandslos.<sup>57</sup>

Die nacheilenden Beamten haben spätestens beim Grenzübertritt Kontakt mit den zuständigen Behörden des Gebietsstaats aufzunehmen und gegebenenfalls die Verfolgung auf deren Verlangen hin einzustellen (Art. 41 Abs. 1 UAbs. 3 SDÜ). Die nacheilenden Beamten müssen eindeutig durch Uniform oder Armbinden als solche erkennbar sein; das Tragen von Zivilkleidung und die Benutzung von als zivil getarnten Fahrzeugen sind verboten; Wohnungen und nicht öffentlich zugängliche Grundstücke dürfen nicht betreten werden. Die Dienstwaffe darf mitgeführt, aber nur in Notwehr gemäß Art. 41 Abs. 5 SDÜ benutzt werden. Ob die verfolgte Person festgehalten werden darf, hängt von einer entsprechenden generellen Zulassung des Gebietsstaats durch entsprechende Erklärung ab. Soweit ein Festhalterrecht besteht, dürfen die nacheilenden Beamten auch eine Sicherheitsdurchsuchung durchführen, mitgeführte Gegenstände sicherstellen und Handschellen anlegen.<sup>58</sup>

Die festgehaltene Person ist den örtlich zuständigen Behörden vorzuführen; sie darf also nicht sofort in das Hoheitsgebiet der nacheilenden Beamten zurückgebracht werden. Insoweit ist vielmehr ein Auslieferungsverfahren durchzuführen. Ist die Person ein Ausländer, ist sie spätestens sechs Stunden nach der Ergreifung freizulassen, wobei die Stunden von Mitternacht bis neun Uhr nicht mitgezählt werden (Art. 41 Abs. 6 UAbs. 2 SDÜ). Über den grenzüberschreitenden Einsatz haben die nacheilenden Beamten den örtlich zuständigen Behörden Bericht zu erstatten (Art. 41 Abs. 5 lit. g) SDÜ).

Bedienstete der Zollverwaltungen haben nach Maßgabe von Art. 19 Abs. 2 und Art. 20 des Neapel II-Übereinkommens ein vergleichbares Recht zur Nacheile, um Straftäter über die Grenze zu verfolgen.

---

<sup>55</sup> Siehe jeweils Art. 12, 17 dt.-ndl. sowie dt.-österreich. PolV; Art. 16 dt.-schweiz. PolV; Art. 8 dt.-tsch. PolV.

<sup>56</sup> Art. 9 dt.-dän. PolAbk; Art. 10 dt.-belg. PolAbk; Art. 16 dt.-frz. PolAbk; Art. 6 dt.-lux. PolVbg.

<sup>57</sup> Vgl. z.B. Art. 12 Abs. 1 Nr. 1 dt.-ndl. PolV mit der Erklärung der Niederlande gemäß Art. 41 Abs. 9 SDÜ, BAnz. v. 23.11.1990, Beilage Nr. 217a, S. 26 f. Letztere gestattete die Nacheile lediglich auf einem Gebiet von 10 km ins Landesinnere, während Art. 12 des Ergänzungsvertrags eine Zone von 150 km vorsieht.

<sup>58</sup> Vgl. z.B. Art. 29 dt.-ndl. PolV; Art. 12 Abs. 1 dt.-österreich. PolV; Art. 14 Abs. 3, Art. 16 Abs. 3 dt.-schweiz. PolV; Art. 8 Abs. 2 dt.-tsch. PolV.

### c) Kontrollierte Lieferungen

Bei kontrollierten Lieferungen kooperieren die Behörden verschiedener Länder in der Weise, dass ein Staat die Ein-, Durch- und Ausfuhr – ihm von einem anderen Staat avisierter – verbotener Ware erlaubt und kontrolliert, um auf diese Weise an die Hintermänner solcher Geschäfte heranzukommen. Der betreffende Staat stellt also seinen Strafanspruch zurück und überwacht stattdessen ab der Grenze den weiteren Transport der Ware. Die Überwachung kontrollierter Lieferungen steht unter der Leitung des Gebietsstaats und erfolgt nach dessen Rechtsordnung. Ob und wann er zugreift, bleibt dem jeweils kontrollierenden Staat überlassen.

Seinen Ursprung hat dieses Verfahren in der Bekämpfung des Drogenhandels. Artikel 11 UN-Konvention zur Bekämpfung des Drogenhandels<sup>59</sup> verlangt ebenso wie Art. 73 Abs. 1 SDÜ von den Vertragsstaaten ausdrücklich, die Voraussetzungen für kontrollierte Lieferungen beim unerlaubten Handel mit Betäubungsmitteln zu schaffen. Das Neapel II-Übereinkommen dehnt den Anwendungsbereich für dieses Verfahren auf auslieferungsfähige Zuwiderhandlungen gegen nationale und gemeinschaftsrechtliche Zollvorschriften aus. Artikel 12 RhÜbk-EU sowie Art. 18 des 2. Zusatzprotokolls zum EurRhÜbk vom 8. November 2001<sup>60</sup> beziehen sämtliche auslieferungsfähigen Straftaten ein. Bislang hat Deutschland aber nur das erste der beiden Abkommen ratifiziert, das für alle seine Nachbarstaaten mit Ausnahme von Luxemburg und der Schweiz in Kraft ist. Die in einigen bilateralen Polizeiabkommen enthaltenen, ohnehin nur beispielhaften Aufzählungen von Straftaten, bei denen kontrollierte Lieferungen zulässig sein sollen, sind daher ohne Belang. Die Vereinbarung mit Luxemburg regelt kontrollierte Lieferungen jedoch nicht, so dass in Bezug auf dieses Land nur das SDÜ und das Neapel II-Übereinkommen anwendbar sind.

Soweit die bilateralen Ergänzungsabkommen Regelungen über kontrollierte Lieferungen enthalten, legen sie das Verfahren und die Stellen fest, an die entsprechende Ersuchen zu richten sind.

### d) Einsatz von verdeckten Ermittlern

Nicht im SDÜ, wohl aber in bilateralen Polizeiabkommen<sup>61</sup> und in Art. 23 Neapel II-Übereinkommen ist der Einsatz verdeckter Ermittler geregelt. Unter diesen Begriff werden im Polizeirecht Bedienstete gefasst, die für ihre Ermittlungstätigkeit zwecks Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung eine veränderte Identität (Legende)

---

<sup>59</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen v. 20.12.1988, BGBl. 1988 II, 1136.

<sup>60</sup> CETS/SEV No. 182.

<sup>61</sup> Art. 14 und 18 dt.-ndl. PolV sowie dt.-österreich. PolV; Art. 15 dt.-poln. PolAbk; Art. 17 f. dt.-schweiz. PolV.

erhalten.<sup>62</sup> Zunächst bei der Bekämpfung des Drogenhandels angewandt, ist diese Ermittlungsmethode auf andere schwere Straftaten ausgedehnt worden. Grenzüberschreitend ist sie bei auslieferungsfähigen Straftaten zulässig. Die Voraussetzungen für den Einsatz variieren in den einzelnen Verträgen; in Eilfällen sind sie auch ohne vorherige Zustimmung des Gebietsstaats zulässig. Vorgesehen ist zudem, dass ein Staat verdeckte Ermittler aus einem anderen Staat anfordert.

Die verdeckten Ermittler unterstehen dem Recht des Staats, in dem sie sich aufhalten. Der Gebietsstaat hat die Herrschaft über die Ermittlungen und kann Auflagen erteilen.

### e) Gemeinsame Einsätze und Dienststellen

Auf der Grundlage des SDÜ und der bilateralen Polizeiabkommen, des Prümer Vertrags, des Neapel II-Übereinkommens, des Schengener Grenzkodex und des RhÜbk-EU ergeben sich im Verhältnis der jeweiligen Vertragsstaaten untereinander weitere Möglichkeiten zum gemeinsamen Einsatz von Bediensteten aus verschiedenen Staaten.

Gemeinsame Einsätze kommen in der Regel aus einem konkreten Anlass zustande, etwa zur Abwehr einer konkreten Gefahr oder zur Verfolgung bestimmter Straftaten oder Straftäter. Beamte eines anderen Staates werden dann an der Einsatzleitung oder den Fahndungsmaßnahmen beteiligt,<sup>63</sup> zum Teil unterstützen sich die Staaten auch gegenseitig mit Vollzugspersonal; dieses darf unter bestimmten Voraussetzungen auf fremdem Staatsgebiet auch hoheitliche Eingriffsbefugnisse<sup>64</sup> bis hin zum Schusswaffengebrauch<sup>65</sup> ausüben. Die Leitung solcher Einsätze liegt beim Gebietsstaat, dem auch das Verhalten der fremden Einsatzkräfte zugerechnet wird.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Vgl. § 36 Abs. 2 Nr. 3 SächsPolG; § 110a Abs. 2 StPO.

<sup>63</sup> Vgl. Art. 13 RhÜbk-EU zur Bildung sog. Ermittlungsgruppen; Art. 22 dt.-ndl. PolV; Art. 5 Nr. 6 dt.-poln. PolAbk; Art. 19, 22 dt.-österreich. PolV; Art. 21, 22, 24 dt.-schweiz. PolV; Art. 7 dt.-tsch. PolV; § 93 IRG.

<sup>64</sup> Vgl. Art. 24 Abs. 2 Prümer Vertrag; Art. 22 dt.-schweiz. PolV; anders für entsandte Bedienstete Art. 5 dt.-belg. PolAbk; Art. 11 dt.-poln. PolAbk.

<sup>65</sup> Grundsätzlich ist der Gebrauch nur zu Notwehrzwecken erlaubt, vgl. Art. 27 Abs. 3 Satz 3 dt.-österreich. PolV; Art. 16 Abs. 3 dt.-belg. PolAbk; Art. 13 Abs. 6 dt.-dän. PolAbk; Art. 12 Abs. 4 dt.-frz. PolAbk; Art. 10 Abs. 3 dt.-lux. PolVbg; Art. 18 Abs. 3 Nr. 3 dt.-poln. PolV; Art. 30 Abs. 3 dt.-schweiz. PolV; Art. 11 Abs. 1 lit. b) dt.-tsch. PolV. Gem. Art. 32 Abs. 2, 3 dt.-ndl. PolV; Art. 27 Abs. 3 Satz 2, 3 dt.-österreich. PolV und Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Prümer Vertrag ist der Dienstwaffengebrauch darüber hinaus ausnahmsweise dann erlaubt, wenn der sachleitende Beamte des Gebietsstaats im Einzelfall nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts ausdrücklich seine Genehmigung erteilt, wobei diese Ausnahmegenehmigung gem. Art. 27 Abs. 3 Satz 4 dt.-österreich. PolV in allen Fällen grenzüberschreitender Nachteile oder Observationen nicht erteilt werden darf.

Gemeinsame Einsätze können in Gestalt gemeinsamer Streifen<sup>67</sup> aber auch dauerhaft durchgeführt werden. Deren Vorteil besteht darin, dass sie auf Grund ihrer Zusammensetzung beiderseits der Grenze über hoheitliche Eingriffsbefugnisse verfügen und damit ein sofortiger Zugriff möglich ist; die Streifen sind nicht auf die Regelungen über die Nachteile verwiesen und an deren Restriktionen gebunden.<sup>68</sup>

Eine Form ständiger Zusammenarbeit stellt auch der Austausch von Verbindungsbeamten dar. Er ist unter anderem in Art. 47 SDÜ, Art. 16 Schengener Grenzkodex und Art. 6 Neapel II-Übereinkommen vorgesehen. Dadurch wird der Informationsfluss zwischen den Behörden verschiedener Staaten erleichtert und verbessert. Die gleiche Aufgabe kommt den nationalen Verbindungsbeamten bei Euro-pol nach Art. 5 Europol-Übereinkommen zu.

Die höchste Form zwischenstaatlicher Kooperation ist die Einrichtung gemeinsamer Dienststellen. Ein solches „Gemeinsames Zentrum der Polizei- und Zollzusammenarbeit“ gibt es auf der Grundlage von Art. 3 ff. des deutsch-französischen Polizeiabkommens in Kehl. Seine Aufgabe ist es, in die Grenzgebiete betreffenden Angelegenheiten Informationen auszutauschen, zu analysieren und weiterzuleiten sowie Aufklärungs-, Überwachungs- und Fahndungsmaßnahmen beider Staaten im Grenzgebiet aufeinander abzustimmen. Gemeinsame Dienststellen mit den gleichen Aufgaben gibt es zudem in der Stadt Luxemburg auf Grund eines trilateralen Abkommens zwischen Deutschland, Belgien und Luxemburg<sup>69</sup>, in Schwandorf und Petrovice (deutsch-tschechische Polizei- und Zollzusammenarbeit)<sup>70</sup> und in Frankfurt/Oder (deutsch-polnisches Zentrum)<sup>71</sup>. Für den deutsch-belgisch-niederländischen Grenzraum wurde eine gemeinsame Verbindungsstelle der drei Länder im niederländischen Heerlen eingerichtet (Euroregio-

<sup>66</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 4 dt.-tsch. PolV; zur Haftung des Gebietsstaats Art. 20 Abs. 4 dt.-poln. PolAbk. sowie Art. 13 Abs. 3 dt.-tsch. PolV.

<sup>67</sup> Vgl. Art. 19 dt.-österreich. PolV; Art. 5 Ziff. 6 dt.-poln. PolAbk; Art. 6 Abs. 1 dt.-tsch. PolV.

<sup>68</sup> Eine andere Funktion haben die multinationalen Soforteinsatzkommandos (*Rapid Border Intervention Teams*, RABITs), die zur Sicherung der Außengrenzen und zur personellen und technischen Unterstützung von Staaten, die einem besonderen Migrationsdruck von Drittstaatsangehörigen ausgesetzt sind, eingerichtet werden können, RABIT-VO (EG) Nr. 863/2007 v. 11.7.2007, ABl. Nr. L 199 v. 31.7.2007, S. 30; näher dazu *Fischer-Lescano/Tohidipur*, Europäisches Grenzkontrollregime: Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, ZaöRV 67 (2007), S. 1239 f.

<sup>69</sup> Siehe *Mokros*, Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden der Nachbarstaaten, in: Lisken/Denninger, (Fn. 49), Rdnr. 76.

<sup>70</sup> Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern v. 17.12.2007, <http://pressrelations.de/new/standard/dereferer.cfm?r=307821> (1.6.2009). Zudem wird ein gemeinsames Streifenboot von der sächsischen und tschechischen Wasserschutzpolizei betrieben, <http://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/28057> (1.6.2009).

<sup>71</sup> Pressemitteilung des Ministeriums des Innern Brandenburg Nr. 226/2007, <http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=bb2.c.445897.de> (1.6.2009).

nales Polizei-Informations-Cooperations-Center, EPICC), in dem neben den genannten Aufgaben von Vertretern des nordrhein-westfälischen Landeskriminalamts und der niederländischen Staatsanwaltschaft auch Rechtshilfeersuchen bearbeitet werden.<sup>72</sup>

### 3. Rechtshilfe in Strafsachen

Grundsätzlich ist der Verkehr von Justizbehörden mit dem Ausland aus rechtsstaatlichen und freiheitsrechtlichen Gründen stark formalisiert und Restriktionen unterworfen. In einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, den die EU nach Art. 29 Abs. 1 EU bildet und der ein vergleichbares Schutzniveau in allen Mitgliedstaaten voraussetzt, bedarf es solcher Sicherungen aber nicht in dem gleichen Umfang wie gegenüber beliebigen Drittstaaten. Zudem erfordert der unkontrollierte Personenverkehr vereinfachte und schnellere Verfahren im grenzüberschreitenden Verkehr der Justizbehörden.

#### a) Unmittelbare Übersendung von Urkunden und Übermittlung von Rechtshilfeersuchen

Nach Art. 5 RhÜbk-EU<sup>73</sup> können die Justizbehörden gerichtliche Urkunden, darunter insbesondere auch Ladungen von Zeugen und Sachverständigen, unmittelbar auf dem Postweg an Personen versenden, die sich in einem anderen Vertragsstaat aufhalten. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass zumindest für die wesentlichen Passagen der Urkunde eine Übersetzung beigelegt werden muss, wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass der Empfänger die Sprache nicht versteht, in der die Urkunde abgefasst ist. Zwangsmittel dürfen bei einer Vorladung nicht angedroht werden.<sup>74</sup>

Sollen gerichtliche Urkunden förmlich zugestellt werden oder ist die Anschrift des Empfängers unbekannt, können die Urkunden unmittelbar an die Justizbehörde eines anderen Vertragsstaats übermittelt werden (Art. 5 Abs. 2 RhÜbk-EU). Auch alle sonstigen Rechtshilfeersuchen können direkt zwischen den jeweils innerstaatlich zuständigen Justizbehörden abgewickelt werden (Art. 6 RhÜbk-EU, Art. 53 Abs. 1 SDÜ). Lediglich für Ersuchen um die vorübergehende Überstellung von Häftlingen ist der Geschäftsweg über die Justizministerien einzuhalten (Art. 6 Abs. 8 RhÜbk-EU, Art. 53 Abs. 3 SDÜ; §§ 62 f. IRG).

---

<sup>72</sup> Mokros, (Fn. 49), Rdnr. 101.

<sup>73</sup> Im Verhältnis zu denjenigen Schengen-Staaten, die dieses Übereinkommen nicht ratifiziert haben (Griechenland, Italien, Luxemburg), gilt weiterhin die Regelung des Art. 52 Abs. 1 SDÜ, die ebenfalls die unmittelbare Übersendung von Urkunden erlaubt.

<sup>74</sup> Art. 8 EurRhÜbk, der gemäß Art. 5 Abs. 5 RhÜbk-EU auch im Rahmen dieses Vertrags anzuwenden ist.

Über das EurRhÜbk hinaus werden gemäß Art. 3 RhÜbk-EU auch Ordnungswidrigkeitsverfahren einschließlich Verstößen gegen das Steuerrecht (Art. 50 Abs. 5 SDÜ) und die Zustellung von Urkunden bezüglich der Vollstreckung von Strafen in die Rechtshilfe einbezogen.

#### **b) Vernehmung in Telefon- oder Videokonferenzen**

Artikel 10 und 11 RhÜbk-EU sehen vor, Zeugen und Sachverständige, mit deren Zustimmung auch Beschuldigte in einer Video- oder Telefonkonferenz zu vernehmen. Voraussetzung dafür ist, dass ein persönliches Erscheinen nicht möglich oder – etwa aus Altersgründen oder wegen des Gesundheitszustands – nicht zweckmäßig ist. Unter anderem mit Blick auf europäische und internationale Tendenzen zur Erleichterung von Zeugenvernehmungen durch Videoübertragungen wurde § 247a Satz 1 Halbsatz 2 in die StPO eingefügt, um deutschen Gerichten die Durchführung audiovisueller Vernehmungen zu ermöglichen.<sup>75</sup>

#### **c) Europäischer Haftbefehl**

Mit dem „Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten“<sup>76</sup> und seiner Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU (für Deutschland: §§ 80 ff. IRG) ist das Auslieferungsverfahren innerhalb der EU erheblich vereinfacht worden. Es ist für die Katalogtaten in Art. 2 Abs. 2 durch ein System der „Übergabe“ zwischen Justizbehörden ersetzt worden. Die beidseitige Strafbarkeit der Tat ist nicht mehr erforderlich, die Beweislage und der Schuldvorwurf werden vom übergebenden Staat nicht überprüft. Auch eigene Staatsangehörige sind vor einer Übergabe nicht mehr geschützt, wozu in Deutschland eigens Art. 16 GG geändert werden musste.<sup>77</sup>

Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht<sup>78</sup> allerdings verlangt, dass die Übergabe von Deutschen bei einem maßgeblichen Inlandsbezug der Tat zu verweigern ist. Das Strafverfahren ist dann entweder in Deutschland durchzuführen, sofern die Tat hier strafbar ist, oder ein Strafverfahren hat völlig zu unterbleiben. Es kann einem Deutschen, der sich auf deutsches Territorium aufhält, nicht zugemutet werden, sein Handeln nach dem Strafrecht anderer Mitgliedstaaten auszurichten, die nach dem passiven Personalitätsprinzip international für die Durchführung des Strafverfahrens zuständig sein können. Der deutsche Staat darf zu einem sol-

---

<sup>75</sup> Vgl. Begründung zum Zeugenschutzgesetz v. 30.4.1998, BGBl. 1998 I, 820, BT-Ds. 13/9063.

<sup>76</sup> Rahmenbeschluss 2002/584/JI v. 13.6.2002, ABl. Nr. L 190 v. 18.7.2002, S. 1. Ausführlich *Ambos*, Internationales Strafrecht, 2. Aufl. 2008, S. 492 ff.

<sup>77</sup> Gesetz zur Änderung des GG v. 29.11.2000, BGBl. 2000 I, 1633.

<sup>78</sup> BVerfGE 113, 273.

chen Verfahren die Hand nicht reichen. Ein Deutscher, der in Deutschland etwas nicht Strafbares tut, ohne im Ausland einen Schaden anzurichten, muss sich darauf verlassen können, dass er auch straffrei bleibt, solange er sich nicht von sich aus in den ihn verfolgenden Staat begibt. Eine entsprechende Regelung enthält nunmehr § 80 IRG. Die Rechtmäßigkeit einer beabsichtigten Verweigerung der Übergabe wird im Verfahren des § 79 Abs. 2 IRG überprüft.

#### 4. Zurückweisung und Zurückschieben von Ausländern

Eine ähnliche Verfahrenserleichterung gibt es bezüglich unberechtigt eingereister Ausländer, die aus anderen als den Mitgliedstaaten der EU stammen. Während die eigenen Staatsangehörigen nach deutschem Recht überhaupt nicht<sup>79</sup> und Unionsbürger nach EG-Recht nur unter erschwerten Bedingungen<sup>80</sup> ausgewiesen werden können, ist bei Angehörigen von Drittstaaten normalerweise ein förmliches Abschiebeverfahren (§§ 58 ff. AufenthG) durchzuführen. Wird ein Drittstaatsausländer jedoch an der Grenze oder auf See- und Flughäfen bei der Grenzkontrolle ohne einen Aufenthaltstitel angetroffen, kann er gemäß § 15 AufenthG zurückgewiesen werden, d.h. ihm kann physisch die Einreise verwehrt werden, ohne dass es dazu eines besonderen Verfahrens bedürfte; allerdings verfügt der Ausländer über Rechtsschutzmöglichkeiten.

Unerlaubt eingereiste Ausländer aus Drittstaaten dürfen des Weiteren, wenn ihnen der Grenzübertritt gelungen ist, gemäß § 57 AufenthG in das Land, in dem sie sich unmittelbar zuvor befunden haben, zurückgeschoben werden. Dies soll innerhalb von sechs Monaten nach dem Grenzübertritt geschehen. Die Zurückschiebung ist darüber hinaus auch dann zulässig, wenn Deutschland – wie mit allen Nachbarstaaten geschehen<sup>81</sup> – eine Vereinbarung zur Übernahme der Ausländer geschlossen hat. In den Abkommen werden die Modalitäten, Fristen und Beweisfordernisse nicht nur für Rückschiebungsgesuche illegal eingereister Drittstaatenangehöriger oder Staatenloser, sondern unter anderem auch deren Durchbeförderung durch das ersuchte Land geregelt.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Vgl. Art. 11 GG.

<sup>80</sup> Vgl. Art. 39 Abs. 3 EG; Art. 27 ff. Freizügigkeits-RL 2004/38/EG v. 29.4.2004, ABl. Nr. L 158 v. 30.4.2004, S. 77; § 6 Freizügigkeitsgesetz/EU, BGBl. 2004 I, 1986; zuletzt geändert durch Gesetz v. 26.2.2008, BGBl. 2008 I, 215, 217.

<sup>81</sup> Dt.-frz. Vertrag v. 10.2.2003, BGBl. 2006 II, 99; dt.-österreich. Vertrag v. 16.12.1997, BGBl. 1998 II, 80; dt.-schweiz. Vertrag v. 20.12.1993, BGBl. 1994 II, 945; dt.-tsch. Vertrag v. 3.11.1994, BGBl. 1995 II, 133; multilateraler Vertrag zwischen Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und Polen v. 29.3.1991, BGBl. 1994 II, 3537. Zu Rückübernahmeabkommen der EU siehe *Thrun*, Quid pro quo?, EU-Rücknahmeübereinkommen gegen Mobilitäts erleichterungen, ZEuS 2008, S. 699 ff.

<sup>82</sup> Vgl. etwa Art. 7 ff. dt.-frz. Übernahmevertrag.



## 5. Europäische Dienststellen

### a) Europol

Europol, als Dienststelle der EU auf der Grundlage des Europol-Übereinkommens eingerichtet, fungiert nicht allein in der beschriebenen Weise (III.1.e)) als Informationsübermittlungsstelle. Vielmehr verfügt die Institution über einen eigenen Beamtenstab, der die im Zusammenhang mit schwerer internationaler Kriminalität (Art. 2 Abs. 1 und 3 Europol-Übereinkommen) zusammengetragenen Daten eigenständig analysiert und die daraus gewonnenen Erkenntnisse den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt (Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3, Abs. 2 Europol-Übereinkommen). Die Europol-Bediensteten können weiterhin unterstützend an gemeinsamen Ermittlungsgruppen nach Art. 3a mitwirken oder die nationalen Stellen um die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen gemäß Art. 3b ersuchen. Europol ist in den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils mit einer nationalen Stelle<sup>83</sup> verbunden, deren Aufgabe gemäß Art. 4 Abs. 4 Europol-Übereinkommen darin besteht, Europol Informationen zu übermitteln und diese zu aktualisieren, Anfragen an Europol zu richten und für die Rechtmäßigkeit des eigenen Informationsaustauschs mit Europol zu sorgen. Die nationalen Stellen entsenden zudem mindestens einen Verbindungsbeamten, der als Bindeglied zwischen Europol und den nationalen Stellen den Informationsaustausch verbessern und nationale Interessen bei Europol vertreten soll.

### b) Eurojust

Durch einen Beschluss des Rates<sup>84</sup> wurde 2002 im Rahmen der dritten Säule eine Europäische Stelle zur Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden eingerichtet. Eurojust soll als strukturelle Maßnahme die optimale Koordinierung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen ermöglichen, die das Gebiet mehrerer Mitgliedstaaten erfassen.<sup>85</sup> Eurojust kann dabei nationale Behörden ersuchen, in bestimmten Fällen Ermittlungen aufzunehmen und gemeinsame Ermittlungsteams einrichten. Eurojust fungiert im Wesentlichen als Schnittstelle zwischen den nationalen Behörden, indem es diese über den Stand der Ermittlungen anderer Vertragsstaaten informiert (vgl. im Einzelnen Art. 5 in Verbindung mit Art. 6 und 7 Eurojust-Beschluss) und hat insoweit ermittlungsbezogene Initiativ- und Vorschlagsrechte, denen Auskunftspflichten der betroffenen Behörden in den Mitgliedstaaten gegenüberstehen. Weitere Vorteile soll die Erleichterung von

---

<sup>83</sup> In Deutschland gemäß Art. 2 § 1 EuropolG das Bundeskriminalamt; kritisch dazu *Ambos*, (Fn. 76), S. 523.

<sup>84</sup> Beschluss des Rates 2002/187/JI v. 28.2.2002, ABl. Nr. L 63 v. 6.3.2002, S. 1 ff., umgesetzt durch Eurojust-Gesetz v. 12.4.2004, BGBl. 2004 I, 904 ff.

<sup>85</sup> Erwägung Nr. 2 Eurojust-Beschluss.

Rechtshilfeersuchen und Auslieferungsverfahren bringen. Die Mitglieder werden von ihren Mitgliedstaaten nach nationalem Recht entsandt und müssen Richter, Staatsanwalt oder Polizeibeamter mit gleichwertigen Befugnissen sein. Die Zuständigkeit von Eurojust erstreckt sich auf die Kriminalitätsformen und Straftaten, die nach Artikel 2 Europol-Übereinkommen in die Zuständigkeit von Europol fallen, sowie auf weitere Straftaten, die in einem Katalog aufgezählt sind.<sup>86</sup>

### c) Frontex

Um die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Überwachung und Kontrolle der Außengrenzen der Gemeinschaft zu koordinieren und zu vereinfachen, wurde durch Verordnung des Rates<sup>87</sup> eine Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) geschaffen. Neben der Koordination operativer Maßnahmen soll die Agentur vor allem einheitliche Standards bei Ausbildung, Ausrüstung und Besetzung der Grenzbehörden entwickeln, umsetzen und auf deren Einhaltung achten. Zudem soll die Agentur Entwicklungen in Forschung und Technik, die für die Sicherheit an Staatsgrenzen eine Rolle spielen, verfolgen und darüber der Kommission regelmäßig Bericht erstatten. Eine weitere Aufgabe ist die Entwicklung einheitlicher Modelle zur Analyse von Gefahr- und Risikopotentialen an den Grenzen. Darüber hinaus kann Frontex die Mitgliedstaaten bei der Rückführung illegal eingereister Ausländer unterstützen, indem sie dafür vorgesehene Gemeinschaftsmittel abrufen.

## IV. Rechtliche Probleme grenzüberschreitender Zusammenarbeit

### 1. Zulassung fremder Hoheitsgewalt auf deutschem Territorium, Ausübung deutscher Hoheitsgewalt außerhalb des deutschen Staatsgebiets

Nach Völkerrecht darf jeder Staat seine Hoheitsgewalt grundsätzlich nur auf seinem Territorium ausüben; und umgekehrt hat jeder Staat grundsätzlich einen Anspruch darauf, dass andere Staaten die Ausschließlichkeit seiner eigenen Hoheitsgewalt auf seinem Territorium respektieren. Gewohnheitsrechtlich und zum Teil völkervertraglich gibt es hiervon nur wenige Ausnahmen allgemeiner Art wie etwa

---

<sup>86</sup> Vgl. Art. 4 Eurojust-Beschluss.

<sup>87</sup> VO (EG) Nr. 2007/2004 v. 26.10.2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU, ABl. Nr. L 349 v. 25.11.2004, S. 1 ff.; geändert durch VO (EG) Nr. 863/2007 v. 11.7.2007, ABl. Nr. L 199 v. 31.7.2007, S. 30.

die Tätigkeit von Botschaften und Konsulaten. Jeder Staat ist aber völkerrechtlich frei, die Ausübung fremder Hoheitsgewalt auf seinem Boden zuzulassen.<sup>88</sup> Die Zustimmung hierzu kann im Einzelfall oder auch generell für bestimmte Bereiche und Tätigkeiten erteilt werden, was üblicherweise durch entsprechende Verträge erfolgt. Deshalb sind aus völkerrechtlicher Sicht die erwähnten Verträge, die eine grenzüberschreitende Tätigkeit insbesondere von Polizei- und Zollbehörden erlauben, eine ausreichende Grundlage. Wie schon erwähnt, steht das Europarecht diesen Verträgen nicht entgegen.

Eine hinreichende völkerrechtliche Grundlage für die Zulassung fremder Hoheitsgewalt sind weiterhin die kompetenzgemäß erlassenen unions- und gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrechtsakte. Denn die Mitgliedstaaten der EU haben insoweit ihre Befugnis, Ausnahmen von der Ausschließlichkeit ihres Herrschaftsanspruchs zuzulassen, auf die Gemeinschaft übertragen, bzw. üben diese Befugnis gemeinschaftlich im Rat aus.

Das Grundgesetz enthält keine ausdrückliche Regelung, die sich auf die Zulässigkeit der Ausübung ausländischer Hoheitsgewalt auf deutschem Boden bezieht. Ein großer Teil der Lehre und auch das Bundesverfassungsgericht<sup>89</sup> sehen darin jedoch einen Fall der Übertragung von Hoheitsrechten, wie sie nach Art. 23 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1 und 1a GG möglich ist. Allerdings darf die Übertragung dann nur an die EU bzw. zwischenstaatliche oder grenznachbarliche Einrichtungen adressiert sein, nicht aber an fremde Staaten, wie es bei der Zulassung der Tätigkeit ausländischer Polizei- und Zollbehörden der Fall wäre. Insoweit wäre dann an eine analoge Anwendung von Art. 24 Abs. 1 GG oder an eine verfassungsrechtlich ungeregelte gebliebene und nicht beschränkte Handlungsbefugnis zu denken.<sup>90</sup>

Diese Sichtweise ist jedoch schon im Ansatz verfehlt. Die vom Bundesverfassungsgericht so stark betonte Rücknahme des ausschließlichen Herrschaftsanspruchs<sup>91</sup> ist kein Element der Hoheitsrechtsübertragung, sondern nur deren regelmäßige, wenngleich keineswegs notwendige Folge. Hoheitsrechte sind besondere Regelungs- und Handlungsbefugnisse von Hoheitsträgern, etwa zur Ausgestaltung der Organisation des Hoheitsträgers, des Verhältnisses zu den seiner Gewalt unter-

<sup>88</sup> *Epping/Gloria*, in: Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, S. 311; *Hailbronner*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl. 2007, S. 211.

<sup>89</sup> BVerfGE 37, 271 (280); 58, 1 (28); 59, 63 (90); 68, 1 (90); 73, 339 (374).

<sup>90</sup> Für eine Sperrwirkung von Art. 24 Abs. 1 GG *Gramm*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Zusammenarbeit mit auswärtigen Staaten im Hoheitsbereich, DVBl. 1999, S. 1238; *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 24 GG, Rdnr. 53; *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 24 GG, Rdnr. 19; a.A. *Classen*, in: von Mangoldt/Klein/Stark (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, 5. Aufl. 2005; Art. 24 GG, Rdnr. 66; *Rauser*, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf ausländische Staaten, 1991, S. 246 ff.

<sup>91</sup> Vgl. die Nachweise in Fn. 89.

worfenen Personen und der Beziehungen dieser Personen untereinander.<sup>92</sup> Zu gleich- oder übergeordneten Hoheitsträgern fehlt es hingegen in der Regel an einseitiger Gestaltungsmacht und somit auch an Hoheitsrechten; Hoheitsrechte bestehen insoweit grundsätzlich nur bezüglich der Willensbildung und -erklärung, wie die Beziehungen zu anderen Hoheitsträgern gemeinsam geregelt werden sollen. Kurz: Hoheitsrecht steht synonym für Kompetenz.

Der aus der staatlichen Souveränität fließende Anspruch auf Ausschließlichkeit der eigenen Herrschaftsordnung ist jedoch keine Kompetenz. Es handelt sich vielmehr um einen völkerrechtlichen Abwehranspruch zur Sicherstellung der ungestörten Ausübung eigener Hoheitsgewalt gegenüber anderen Hoheitsträgern, die gerade nicht der Gewalt des Staats unterliegen und gegenüber denen deshalb auch keine Hoheitsrechte bestehen, auf die ein Staat verzichten oder die er übertragen könnte.

Allerdings führt die Zulassung fremder Hoheitsgewalt auf dem Territorium eines Staats dazu, dass die dort lebenden Personen der Gewalt eines weiteren Hoheitsträgers unterliegen, der ihnen gegenüber Hoheitsrechte ausüben darf. Diesem Vorgang fehlt jedoch das Merkmal der Übertragung. Sie setzt begrifflich voraus, dass ein Deutschland zustehendes Hoheitsrecht einem fremden Hoheitsträger überantwortet wird.<sup>93</sup> Die ausländischen Zoll- und Polizeibehörden üben aber Hoheitsgewalt ihres eigenen Staats zur Erfüllung von dessen Verwaltungsaufgaben, nicht eine ihnen von Deutschland übertragene oder sonst überlassene aus. Dies gilt selbst dann, wenn Deutschland sein Weisungsrecht ausübt. Mit dem Zeitpunkt übernehmen die deutschen Behörden zwar Verantwortung für den Einsatz, die ausländischen Bediensteten werden aber nicht der deutschen Staatsgewalt eingegliedert, sondern erfüllen weiterhin eigene Verwaltungsaufgaben, die sie nach eigener Einschätzung auch abrechnen können. Lediglich bei gemeinsamen Einsätzen und Dienststellen erscheint eine Einordnung der ausländischen Bediensteten in einem solchen Ausmaß denkbar, dass ihr Handeln dem Staat zuzurechnen ist, der die Maßnahme leitet. Das aber wäre kein Fall der Übertragung von Hoheitsrechten, sondern ein Fall der Bedienstetenleihe, die ihre rechtliche Grundlage in den völkerrechtlichen Verträgen und den jeweiligen Vertragsgesetzen gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG hat.

---

<sup>92</sup> Vgl. *Rojahn*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 24 GG, Rdnr. 19.

<sup>93</sup> *Fastenrath*, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, 1986, S. 151; *ders.*, Die „Internationalisierung“ des deutschen Grundgesetzes – wie weit trägt die Entgrenzung des Verfassungsstaats?, in: Pitschas/Kisa (Hrsg.), Internationalisierung von Staat und Verfassung im Spiegel des deutschen und japanischen Staats- und Verwaltungsrechts, 2002, S. 60 f.; im Ergebnis ebenso *Cremer*, Der grenzüberschreitende Einsatz von Polizeibeamten nach dem deutsch-schweizerischen Polizeivertrag: ein Vorbild für die Kooperation der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung?, ZaöRV 60 (2000), S. 127 ff.

Wenn aber die Zulassung der Hoheitsgewalt eines anderen Staats keine Übertragung von Hoheitsgewalt bedeutet, steht Art. 24 Abs. 1 GG dieser Zulassung auch nicht entgegen. Das Grundgesetz enthält darüber keine Regelung, schließt diese von der Stationierung oder dem Durchzug fremder Truppen oder Grenzregimen (z.B. Grenzbahnhöfe) seit alters her bekannte Form zwischenstaatlicher Kooperation aber auch nicht aus.

Dabei ist es ohne Belang, ob die Ausübung fremder Hoheitsgewalt mit Eingriffsrechten – oder wie im Zusammenhang mit Art. 24 Abs. 1 GG formuliert wird: mit unmittelbaren Durchgriffsbefugnissen der fremden Hoheitsgewalt – verbunden ist.<sup>94</sup> Zwar ist es richtig, dass wegen der Grundrechte jeder Eingriff einer gesetzlichen Grundlage durch einen deutschen Hoheitsträger bedarf, Eingriffe fremder Hoheitsgewalt ohne Grundlage in einem deutschen, diesem Eingriff zustimmenden Gesetz also nicht zulässig sind. Aber auch bei schlicht hoheitlichem Handeln macht der Staat von seinen Hoheitsrechten Gebrauch und handelt dabei auch durchaus grundrechtsrelevant. Die grenzüberschreitende Observation oder Nacheile wie auch die grenzüberschreitende Planung von Polizeieinsätzen sind grundrechtsgebundene hoheitliche Tätigkeiten und nur unter gesetzlich festgelegten Voraussetzungen zulässig. Das gilt auch, wenn sie von ausländischen Staatsbediensteten auf deutschem Boden ausgeübt werden; sie machen dabei nicht etwa von Jedermannsrechten bis hin zum Festhalterecht Gebrauch,<sup>95</sup> sondern sind bei der Nacheile sogar nach außen als Vertreter einer fremden Staatsmacht erkennbar.<sup>96</sup> Ein Grund, Hoheitsrechte auf rechtsförmliche Handlungen zu begrenzen, ist nicht ersichtlich. Abgesehen davon sind auch sie inzwischen zulässig, etwa die unmittelbare Ladung von Zeugen und Angeklagten im Ausland.

Auch bezüglich der Ausübung deutscher Hoheitsgewalt auf fremdem Boden enthält das Grundgesetz keine ausdrückliche Regelung. Allenfalls wäre an die Bestimmung über den auswärtigen Dienst in Art. 87 Abs. 1 GG zu denken, der die Unterhaltung von Botschaften und Konsulaten im Ausland umfasst, sich hinsichtlich der staatlichen Tätigkeit im Ausland aber auch darauf beschränkt. Daraus lässt sich aber nicht schließen, im Übrigen sei die Staatstätigkeit im Ausland unzulässig.

Problematisch ist indes, welcher Hoheitsträger für Verwaltungshandeln im Ausland zuständig ist. Der die Verbandszuständigkeit regelnde Art. 32 GG bezieht sich nur auf die Pflege zwischenstaatlicher Beziehungen, nicht auf die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben im Ausland.<sup>97</sup> Die Zuständigkeit der Bundesbehörden ergibt

---

<sup>94</sup> So aber *Flint*, Die Übertragung von Hoheitsrechten, 1998, S. 154 f.; *Tomuschat*, Bonner Kommentar, Art. 24 GG (Zweitbearbeitung), Rdnr. 21; *Randelzhofer*, (Fn. 90), Art. 24 GG, Rdnr. 40 ff.

<sup>95</sup> In diesem Sinne *Baldus*, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf ausländische Staaten im Bereich der Sicherheitsverwaltung, Die Verwaltung 32 (1999), S. 496; *Gramm*, (Fn. 90), S. 1241.

<sup>96</sup> Ebenso *Rausser*, (Fn. 90), S. 109; *Rojahn*, (Fn. 92), Art. 24 GG, Rdnr. 22.

<sup>97</sup> *Fastenrath*, Kompetenzverteilung, (Fn. 93), S. 173 f.

sich auch nicht aus der Natur der Sache im Hinblick auf die bei der Auslandstätigkeit fehlende territoriale Anknüpfung für ein einzelnes Land.<sup>98</sup> Vielmehr üben die innerstaatlich jeweils zuständigen Hoheitsträger und Behörden – bei polizeilicher Tätigkeit im Wesentlichen die einzelnen Länder, beim Zoll der Bund – ihre Aufgaben erforderlichenfalls auch grenzüberschreitend aus; der Grenzübertritt ändert weder die Aufgabe noch die Zuständigkeit hierfür.

## 2. Rechtsstatus der Beamten bei Auslandstätigkeit

Sobald hoheitliche Befugnisse auf fremdem Staatsgebiet ausgeübt werden, überschneiden sich zwei Rechtskreise, der des Entsendestaats und der des Gebietsstaats als dem Staat, auf dessen Territorium fremde Hoheitsgewalt ausgeübt wird. Aus dieser Überschneidung ergeben sich zahlreiche Fragestellungen, die im Wesentlichen alle durch einen solchen Polizei- oder Zolleinsatz berührten Rechtsgebiete betreffen, aber nur teilweise in den Polizeiverträgen und dem SDÜ beantwortet werden.

### a) Anzuwendendes Beamten-, Dienst- und Disziplinarrecht

Der beamten- und dienstrechtliche Status der Beamten ergibt sich dabei in allen denkbaren Fällen – also auch bei gemeinsamen Einsätzen – immer aus dem Recht ihres Heimatstaats.<sup>99</sup> Selbst einer fremden Dienststelle unterstellte Beamte bleiben Beamte des Entsendestaats und nur diesem gegenüber besteht eine dienstrechtliche Verantwortlichkeit im Innenverhältnis.

### b) Rechtsstellung der Beamten im Bereich des Strafrechts

Anders hingegen ist die Frage nach dem anzuwendenden Strafregime zu beantworten. Soweit ein Beamter auf dem Gebiet eines anderen Staats hoheitlich tätig wird, ist er gemäß Art. 42 SDÜ und den entsprechenden Vorschriften der Polizeiverträge<sup>100</sup> den Beamten der Vertragspartei in Bezug auf Straftaten gleichzustellen, denen er zum Opfer fallen oder die er begehen kann. Inwieweit der Schutz dieser Vorschrift bei zeitlicher oder räumlicher Übertretung der vorgesehenen Grenzen eines grenzüberschreitenden Einsatzes wegfällt, ist noch nicht geklärt. Die Beantwortung der Frage erscheint vor allem deshalb schwierig, weil der Anwendungsbereich des Art. 42 SDÜ nicht nur Straftaten gegen die Beamten erfasst, sondern

---

<sup>98</sup> Ibid., S. 175 ff.

<sup>99</sup> Vgl. Art. 11 Abs. 1 dt.-dän. PolAbk; Art. 12 Abs. 5 dt.-frz. PolAbk; Art. 34 Abs. 2 dt.-ndl. PolV; Art. 18 Abs. 2 dt.-poln. PolAbk; Art. 31 dt.-schweiz. PolV; Art. 5 Abs. 3, 11 Abs. 4 dt.-tsch. PolV.

<sup>100</sup> Art. 12 Abs. 3 dt.-frz. PolAbk; Art. 33 dt.-schweiz. PolV.

auch Amtsdelikte, die diese in ihrer hoheitlichen Funktion begehen können. Erklärte man die Vorschrift bei bewusster Überschreitung der Grenzen für grenzüberschreitende Nacheile oder Observation für unanwendbar, könnten die Beamten selbst steuern, ob sie die zumeist schwereren Amtsdelikte oder nur den Grundtatbestand verwirklichen.<sup>101</sup>

### c) Zurechnung des Handelns zum Aufenthalts-/Herkunftsstaat

Welchem Staat eine Maßnahme der Beamten auf fremdem Territorium zugerechnet werden muss, kann nicht einheitlich für alle Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beantwortet werden. Da es hier um die Zurechnung hoheitlichen Handelns geht, können gemeinsame Einsatzarten und sonstige Unterstellungsmöglichkeiten, die nur eine interne Zusammenarbeit fördern sollen, ohne dass den ausländischen Beamten die Ausübung hoheitlicher Befugnisse gegenüber Dritten erlaubt wäre, außer Betracht bleiben. Dies betrifft vor allem die Gemeinsamen Einsatzzentren, den Austausch von Beamten ohne Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse gegenüber Dritten, die Unterstützung mit Ausrüstungsmaterial beispielsweise bei Katastropheneinsätzen oder den Austausch von Lehrkräften. Diese Formen der Zusammenarbeit vollziehen sich allein behördenintern, ohne zur Durchführung außenwirksamer Hoheitsakte zu ermächtigen.

Soweit gemeinsame Einsatzformen jedoch Außenwirkung haben, ist zu klären, wem diese zuzurechnen sind. Teilweise existieren in den Polizeiverträgen zu diesen Einsatzformen klare Zurechnungsvorschriften, wonach in gemeinsamen Streifen, gemeinsamen Dienstgruppen und bei sonstigen gemeinsamen Einsatzformen zur polizeilichen Gefahrenabwehr und Kriminalitätsbekämpfung das Handeln der Beamten des Entsendestaates dem Vertragsstaat zugerechnet wird, dem sie unterstellt worden sind, also dem Gebietsstaat.<sup>102</sup> Dies liegt nahe, da es sich bei diesen Formen der Zusammenarbeit um eine grenzüberschreitende Amtshilfe handelt, die durch die Behörde des Gebietsstaates angefordert wird. Gegenüber dem Bürger handelt nicht der ausländische Beamte in Ausübung eigener Befugnisse, sondern er hilft der Behörde des Gebietsstaats bei der Ausübung ihrer Aufgaben.

Anders liegt es bei Einsätzen fremder Beamter im Rahmen operativer Maßnahmen wie Observation, Nacheile oder verdeckter Ermittlung. Der entscheidende Unterschied ist, wie bereits gesehen, dass die fremden Beamten eigene Hoheitsgewalt auf fremdem Territorium ausüben. Dies zeigt auch die Auslegung der Regelungen<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Ähnlich *Gleß*, in: Schomburg/Lagodny/Gleß/Hackner, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 4. Aufl. 2007, Art. 19 Europol-Übereinkommen, Rdnr. 12.

<sup>102</sup> Vgl. Art. 19 i.V.m. 6 Abs. 4 Satz 1 dt.-ndl. PolV; Art. 19 i.V.m. 6 Abs. 4 dt.-österreich. PolV; Art. 22 Abs. 4 dt.-schweiz. PolV; zum Austausch Beamter mit Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse Art. 7 Abs. 4 dt.-tsch. PolV.

<sup>103</sup> Vgl. zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge Art. 31 und 32 VWRK.

zu den einzelnen Maßnahmen wie Nacheile oder verdeckter Ermittlung. Sinn und Zweck operativer Maßnahmen auf fremdem Staatsgebiet ist es, einen Ausgleich dafür zu schaffen, dass es durch den Wegfall der Grenzkontrollen einem Staat nicht mehr selbst möglich ist, Straftatverdächtige an der Flucht über diese Grenze zu hindern. Es soll verhindert werden, dass sich flüchtige Personen der Justiz eines Staats entziehen können. Um diesen Strafverfolgungsanspruch des Entsendestaats zu sichern, wird ausnahmsweise seinen Beamten durch die angesprochenen Abkommen ermöglicht, selbst als Strafverfolgungs- oder teilweise auch als Organ der Gefahrenabwehr auf fremdem Hoheitsgebiet tätig zu werden. Die Staaten verzichten insoweit auf die Ausschließlichkeit ihrer Herrschaftsgewalt und lassen in diesen begrenzten Fällen die Ausübung fremder Hoheitsgewalt auf ihrem Staatsgebiet zu.<sup>104</sup> Der Gebietsstaat ermöglicht den ausländischen Beamten die Wahrnehmung eigener Aufgaben.<sup>105</sup> Die Umstände sprechen daher eher dafür, das Handeln dem Entsendestaat zuzurechnen. Auch im Polizeirecht der Länder selbst existieren für den Bereich der repressiven Polizeiarbeit keine Zurechnungsnormen für das Handeln ausländischer Beamter auf dem Gebiet des jeweiligen Landes.<sup>106</sup> Die Polizeiverträge sehen ebenfalls keine Zurechnung grenzüberschreitender Maßnahmen fremder Beamter zum Gebietsstaat vor, wie es teilweise für gemeinsame Einsatzformen der Fall ist. Allein der deutsch-niederländische und der deutsch-österreichische Polizeivertrag bestimmen, dass in den eng begrenzten Fällen einer Gefahr für Leib oder Leben vorläufige grenzüberschreitende Maßnahmen der Gefahrenabwehr dem Gebietsstaat zuzurechnen sind.<sup>107</sup> Der Ausnahmecharakter dieser Vorschriften spricht dafür, dass die Vertragsparteien von dem Grundsatz ausgegangen sind, dass operative Maßnahmen der Gefahrenabwehr dem Gebietsstaat in der Regel nicht zurechenbar sind. Etwas anderes soll offenbar nur dann gelten, wenn überragend wichtige Rechtsgüter in Gefahr sind und der Gebietsstaat selbst nicht in der Lage ist, diese zu schützen. Die Zurechnung ist in diesen Fällen also deswegen gerechtfertigt, weil eigene Aufgaben des Gebietsstaats im Eilfall durch fremde Beamte wahrgenommen werden.

<sup>104</sup> Begründung der BReg zum Schengener Übereinkommen v. 19.6.1990, BT-Ds. 12/2453; *Ambos*, (Fn. 76), S. 476; *Gleß/Lüke*, Rechtsschutz gegen grenzüberschreitende Strafverfolgung in Europa, Jura 2000, S. 403; *Harings*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, 1998, S. 253.

<sup>105</sup> *Harings*, Fragen des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit der internationalen Zollfahndung, in: Baldus/Soiné (Hrsg.), Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, 1999, S. 175.

<sup>106</sup> In einigen Bundesländern wird für den Bereich der präventiv tätigen Polizei fingiert, dass das Handeln ausländischer Polizeibeamter der Dienststelle des Bundeslandes zugeordnet wird, in deren Zuständigkeitsbereich nach Landesrecht die ausländischen Beamten tätig werden, vgl. z.B. § 102 Abs. 3 Satz 2 HSOG, § 103 Abs. 3 Satz 2 NSOG, § 91 Abs. 3 Satz 2 SASOG.

<sup>107</sup> Art. 21 Abs. 5 dt.-ndl. PolV sowie dt.-österreich. PolV.



Auch die bereits erwähnten Vorschriften zur Rechtsstellung der Beamten im Bereich des Strafrechts, nach denen die fremden Beamten als Beamte im Sinne des Strafrechts des Gebietsstaates gelten, treffen keine Aussage über die Zurechenbarkeit ihres Handelns zu einem Staat. Sie sollen nur klären, wonach sich die strafrechtliche Qualifikation des grenzüberschreitenden Handelns richtet.<sup>108</sup> Die Beamten handeln in dem so gesteckten materiell-rechtlichen Rahmen auf eigene Verantwortung, weshalb ihre Handlungen aufgrund dieser Regelungen nicht dem Gebietsstaat zugerechnet werden können.<sup>109</sup>

Das Handeln fremder Beamter im Rahmen der Zusammenarbeit kann dem Gebietsstaat auch nicht über die Figur der völkerrechtlichen Organleihe zugerechnet werden.<sup>110</sup> Der Begriff der Organleihe setzt voraus, dass ein Staat einem anderen Staat einzelne Organe zur Verfügung stellt, wobei er diese für den Zeitraum der Leihe aus der eigenen Hoheitsgewalt ausgliedert. Dabei muss die Organleihe stets auf einer vertraglichen Willenserklärung des entleihenden Staates beruhen. Die Ausgliederung vollzieht sich, indem das entlehene Organ auf Weisung, im Namen und unter der Kontrolle des begünstigten Staates öffentliche Funktionen ausübt.<sup>111</sup> Zwar regeln die Polizeiverträge im Einzelnen, dass die Behörden des Gebietsstaats Kontrollbefugnisse über die beispielsweise nacheilenden Beamten haben, sodass von deren Weisungsgebundenheit gesprochen werden kann.<sup>112</sup> Ein ausländischer Beamter handelt jedoch nicht im Namen des Gebietsstaats, in dem er eine Person verfolgt oder beobachtet. Zudem entsprechen die Regelungen des SDÜ oder der bilateralen Polizeiverträge zu operativen Maßnahmen nicht den Anforderungen an eine Regelung, die die Organleihe regeln könnte. Aus den Regelungen wird nicht ersichtlich, dass ein Staat dem anderen seine die Grenze überschreitenden Beamten unterstellt oder ihnen gar das Recht einräumt, in seinem Namen tätig zu werden. Wäre dies der Fall, hätte es nach der Systematik der neueren Polizeiverträge auch in diesen Fällen einer ausdrücklichen Zurechnungsnorm bedurft, wie sie für gemeinsame Einsätze und unterstellte Beamte existiert. Die Verträge unterscheiden, soweit es um die Zurechnung zum Gebietsstaat geht, ausdrücklich zwischen der formellen Unterstellung ausländischer Beamter und Ermittlungsmaßnahmen wie der Nacheile oder der Observation. Folglich übt der die Grenze überschreitende Beamte allein Hoheitsbefugnisse seines Entsendestaates aus,<sup>113</sup> die dem Gebietsstaat nicht zugerechnet werden können. Der bloße Voll-

---

<sup>108</sup> *Harings*, (Fn. 104), S. 253.

<sup>109</sup> So auch *Harings*, (Fn. 41), S. 146; *Martinez-Soria*, in: Baldus/Soigné, (Fn. 105), S. 59 ff.

<sup>110</sup> *von Arnould*, Die Europäisierung des Rechts der inneren Sicherheit, JA 2008, S. 332.

<sup>111</sup> *Ipsen*, in: Ipsen, (Fn. 88), S. 642.

<sup>112</sup> Im Ergebnis ebenso *Gleß/Lüke*, (Fn. 104), S. 403, wobei diese übersehen, dass nach Art. 40 Abs. 3 lit. a) SDÜ die fremden Beamten den Weisungen der zuständigen Behörde des Gebietsstaats unterstehen; wie hier *Harings*, (Fn. 104), S. 253.

<sup>113</sup> Zu den Folgen für den Rechtsschutz vgl. unter IV.3.

zugsort einer hoheitlichen Maßnahme führt also nicht dazu, dass eine Maßnahme dem Gebietsstaat zugerechnet wird, soweit das ausländische Organ eigenverantwortlich im Rahmen eines der Verträge handelt.<sup>114</sup>

Vor dem Hintergrund der Staatenverantwortlichkeit kann dies aber auch nur so lange gelten, wie der ausländische Beamte auch wirklich eigenverantwortlich im fremden Hoheitsgebiet tätig ist. Sobald er direkte Anweisungen der Behörden des Aufenthaltsstaates ausführt und damit nicht mehr selbst über den Eingriff entscheidet, muss an die Stelle des Entsendestaats der Gebietsstaat treten.<sup>115</sup>

#### d) Anwendbares materielles Recht

Damit schließt sich die Frage an, welches Gefahrenabwehr-, Strafverfolgungs- oder Verfahrensrecht von den fremden Beamten anzuwenden ist. Auch hier ist zwischen gemeinsamen Einsatzformen sowie der Unterstellung von Beamten einerseits und der grenzüberschreitenden operativen Arbeit auf eigene Initiative des Entsendestaats andererseits zu unterscheiden. Soweit neuere Polizeiverträge die Unterstellung ausländischer Beamter auch zur Ausübung von Hoheitsgewalt vorsehen,<sup>116</sup> ist allein das materielle und Verfahrensrecht<sup>117</sup> des Gebietsstaats anzuwenden. Da die Beamten nur vom Status her solche des Entsendestaats sind und Hoheitsgewalt des Aufenthaltsstaats ausüben, ist etwas anderes auch kaum denkbar.

Soweit operative Maßnahmen wie Nacheile oder Observation betroffen sind, kann neben dem Recht des entsendenden Staats auch das Recht des Gebietsstaats Befugnis begrenzend auf die Tätigkeit der die Grenze überschreitenden Beamten einwirken.<sup>118</sup>

### 3. Rechtsschutz Betroffener gegen Maßnahmen grenzüberschreitender Polizei- und Zollarbeit

#### a) Gegen grenzüberschreitende Ermittlungen

Welche Gerichte für den Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der operativen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zuständig sind, ist in den verschiedenen

---

<sup>114</sup> Vgl. dazu Art. 12 Abs. 1 der Artikel über die Staatenverantwortlichkeit, dazu *Ipsen*, (Fn. 111), S. 647.

<sup>115</sup> So auch *Harings*, (Fn. 104), S. 254.

<sup>116</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 4 Satz 2 dt.-ndl. PolV sowie dt.-österreich. PolV.

<sup>117</sup> Dennoch gilt zum dienst-, disziplinar-, beamten- und strafrechtlichen Status der entsandten Beamten das oben Gesagte.

<sup>118</sup> Vgl. Art. 30 Abs. 1 Satz 2 dt.-ndl. PolV; Art. 27 Abs. 1 Satz 1 dt.-österreich. PolV.

völkerrechtlichen Verträgen und Rechtsakten der EU – wenn überhaupt – nur teilweise geregelt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem primären Rechtsschutz, der sich auf die Rechtmäßigkeit der jeweiligen Maßnahme bezieht, und dem sekundären Rechtsschutz, der auf Entschädigung oder Schadensersatz gerichtet ist.

Weder das SDÜ noch einer der Polizeiverträge regeln, wie sich der Primärrechtsschutz bei einer grenzüberschreitenden Nacheile oder Observation gestalten kann. Auch das deutsche Verwaltungsprozessrecht kann in diesem Fall nicht weiterhelfen, soweit ausländische Beamte auf deutschem Boden tätig werden. Wie oben bereits festgestellt wurde, handeln sie nicht als deutscher Hoheitsträger; und es gibt keine Möglichkeit, ihr Handeln dem deutschen Staat zuzurechnen. Einen Rechtsschutz gegen Hoheitsakte eines anderen Staats sieht die Verwaltungsgerichtsordnung jedoch nicht vor.<sup>119</sup> Dem stünde auch die Staatenimmunität entgegen, die sich aus dem völkerrechtlichen Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten ableitet und über Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts ist.<sup>120</sup> Auch soweit der bereits angesprochene Art. 40 Abs. 3 lit. a) SDÜ oder die Polizeiverträge festlegen, dass der ausländische Beamte das Recht des Gebietsstaats anwenden muss, ist darin kein formeller Verzicht auf die Immunität durch den Entsendestaat zu erblicken.<sup>121</sup> Diese Normen legen allein das materiell anwendbare Regime fest, an das sich der Beamte halten muss. Allenfalls kommt eine Klage gegen die deutsche Bewilligungsentscheidung, die die Ermittlungsmaßnahme zugelassen hat, in Betracht.<sup>122</sup>

Somit bleibt in der Regel nur der Rechtsschutz vor den Gerichten des Heimatstaats des Beamten. Als Vertragsstaaten der EMRK sind alle Schengen-Staaten gemäß Art. 6 Abs. 1 verpflichtet, effektiven Rechtsschutz zu gewähren. Freilich bleibt fraglich, wie die praktischen Hürden – wie beispielsweise die Bestimmung des zuständigen Gerichts oder die Dauer der Übersetzung von Schriftsätzen in Eilfällen – im Einzelfall überwunden werden können und welchen Nutzen der an Rehabilitation interessierte Betroffene von einem in fremder Sprache abgefassten Urteil eines ausländischen Gerichts in seinem Heimatstaat hat. Und selbst wenn der im Ausland gewährte Rechtsschutz den Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG genügen sollte,<sup>123</sup> besteht doch die Gefahr, dass das Schutzniveau niedriger ist, als dies vor deutschen Gerichten der Fall wäre.

<sup>119</sup> Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Aufl. 2004, § 40 VwGO, Rdnr. 37a; Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl. 2007, § 40 VwGO, Rdnr. 37.

<sup>120</sup> Steinberger, State Immunity, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Bd. 4, 2000, S. 619; Hobe/Kimminich, Völkerrecht, 8. Aufl. 2004, S. 347.

<sup>121</sup> BVerfGE 77, 170 (207 f.) zur vergleichbaren Regelung im NATO-Truppenstatut, BGBl. 1961 II, 1218; BGBl. 1973 II, S. 1022.

<sup>122</sup> Ausführlich dazu Harings, (Fn. 104), S. 284 ff.; ders., (Fn. 41), S. 146.

<sup>123</sup> Vgl. zu den Anforderungen BVerfGE 63, 343 (377 f.).

Der Betroffene kann vor deutschen Gerichten danach nur Sekundärrechtsschutz in Anspruch nehmen. Dies ermöglicht Art. 43 Abs. 2 SDÜ,<sup>124</sup> der fingiert, dass der Gebietsstaat für Amtshandlungen der grenzüberschreitenden Beamten dem Betroffenen so haftet, wie er für Pflichtverletzungen seiner eigenen Beamten haften würde. Soweit dem Betroffenen also durch längeres Festhalten ein materieller Schaden entstanden ist, kann er gemäß § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG vor den ordentlichen Gerichten klagen, wobei sich die praktische Frage stellt, wer Klagegegner eines solchen Antrags wäre. Grundsätzlich haftet der Rechtsträger des pflichtwidrig handelnden Bediensteten.<sup>125</sup> Wenn, wie hier, allerdings nur fingiert wird, dass eine deutsche Behörde gehandelt hat, bleibt diese Frage unbeantwortet. Einen Ansatz für eine Antwort bieten aber Regelungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften. Auch da wird teilweise das Vorliegen eines inländischen Hoheitsaktes fingiert,<sup>126</sup> um die Nachteile, die sich für den Bürger aus der Anrufung eines ausländischen Gerichts ergeben, zu vermeiden.<sup>127</sup> Danach steht Betroffenen – bereits auf Ebene des Primärrechtsschutzes – das Klage- und Beschwerderecht gegen die Behörde bzw. den Rechtsträger zu, der ohne den ausländischen Hoheitsakt nach innerstaatlichem Recht zuständig gewesen wäre. Die in Anspruch genommene inländische Behörde soll dann Rückgriff bei der tatsächlich hoheitlich tätigen ausländischen Behörde nehmen können. Diese Regelungstechnik liegt auf der Sekundärebene offenbar auch Art. 43 Abs. 2 und 3 SDÜ zugrunde. Der Betroffene kann sich also gegen den Rechtsträger oder die Behörde wenden, der bzw. die nach innerstaatlichem Recht für den Einsatz zuständig gewesen wäre, wenn er nicht grenzüberschreitend erfolgt wäre. Wenngleich es zur Vermeidung der erwähnten Rechtsschutzprobleme wünschenswert wäre, kann diese Lösung für die polizeiliche Zusammenarbeit jedoch mangels entsprechender Rechtsgrundlagen nicht auf die Primärebene übertragen werden.<sup>128</sup>

<sup>124</sup> Vgl. die inhaltlich entsprechenden Art. 28 Abs. 1 dt.-ndl. PolV; Art. 32 Abs. 1 dt.-österreich. PolV; Art. 20 Abs. 4 dt.-poln. PolAbk; Art. 32 Abs. 2 dt.-schweiz. PolV; Art. 13 Abs. 3 dt.-tsch. PolV.

<sup>125</sup> *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2006, Bd. II, Art. 34 GG, Rdnr. 55; *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 456; *Bonk*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 34 GG, Rdnr. 106.

<sup>126</sup> Vgl. etwa Art. 10 Abs. 1 des Abkommens zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Rheinland-Pfalz, der Wallonischen Region und der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen, GVBl. NW 1996, 255; Art. 3 Abs. 4 der zwischenstaatlichen Modellvereinbarung des Europarates 1.4 im Anhang zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, BGBl. 1981 II, 965, 982.

<sup>127</sup> Vgl. zu dieser Regelungstechnik auch *Beylerlin*, Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, 1988, S. 262 ff.

<sup>128</sup> Dazu *Harings*, (Fn. 104), S. 342.

Anders verhält es sich, wenn einzelne ausländische Beamte deutschen Behörden unterstellt werden. Sie arbeiten dann für diese im Rahmen gemeinsamer Einsätze und führen deren Weisungen aus. Nach den oben ermittelten Zurechnungsmaßstäben sind die Gerichte des Gebietsstaates auch für den primären Rechtsschutz zuständig. Klage- bzw. Anspruchsgegner ist sowohl auf Primär- wie auch auf Sekundärebene der inländische Rechtsträger bzw. die Behörde, dem bzw. der die ausländischen Beamten unterstellt worden sind.

#### **b) Gegen grenzüberschreitenden Informationsaustausch**

Artikel 39 ff. SDÜ ermöglichen die Weitergabe personenbezogener Daten zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten, wobei sich der Rechtsschutz nach dem Recht des weitergebenden Staats richtet. Die Behörde unterliegt allein ihrem nationalen Recht und den entsprechenden Regelungen in den Polizeiverträgen. Soweit nach Deutschland Daten übermittelt werden, sind die deutschen Gerichte trotz des räumlichen Bezugs nicht zuständig, da es sich insoweit um hoheitliche Maßnahmen handelt, die der Staatenimmunität unterliegen.<sup>129</sup> Auch insoweit liegt in den Art. 39 ff. SDÜ kein Immunitätsverzicht. Der Betroffene kann jedoch vor deutschen Gerichten gegen ein Informationsersuchen deutscher Behörden vorgehen, soweit dazu kein Anlass besteht oder die Informationen im jeweiligen Verfahren nicht erhoben oder verwertet werden dürfen. Weiterhin ist vor deutschen Gerichten überprüfbar, welchen Gebrauch die deutschen Behörden von den übermittelten Daten machen.

#### **c) Gegen Datenaustausch und -speicherung im SIS**

Soweit personenbezogene Daten im SIS gespeichert werden, hat der Betroffene einen Auskunftsanspruch (Art. 109 SDÜ) nach dem nationalen Recht der Vertragspartei, von der die Auskunft verlangt wird. Über diesen Auskunftsanspruch entscheidet eine nationale Kontrollinstanz. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Vertragspartei zu Daten, die sie nicht selbst ausgeschrieben hat, nur dann Auskunft erteilen darf, wenn der ausschreibenden Partei vorher Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde. Dieser Anspruch auf Auskunft wird durch einen Berichtigungs- und Löschungsanspruch flankiert (Art. 110 SDÜ), soweit sich über eine bestimmte Person gespeicherte Daten als falsch oder unrechtmäßig gespeichert erweisen. Die gerichtliche Durchsetzung dieser Ansprüche sichert Art. 111 SDÜ, wonach jeder das Recht hat, im Hoheitsgebiet jeder Vertragspartei eine Klage wegen einer seine Person betreffenden Ausschreibung insbesondere auf Berichtigung, Löschung, Auskunftserteilung oder Schadensersatz vor dem nach nationalem Recht zuständigen Gericht oder Behörde zu erheben. Die Beurteilung der

---

<sup>129</sup> BVerfGE 15, 25 ff.; 16, 27 ff.; 46, 342 ff.; 64, 1 ff.; BGH NJW 1979, 1101; NJW 1993, 3147 ff.

Zulässigkeit der Ausschreibung richtet sich gemäß Art. 104 SDÜ nach dem Recht der ausschreibenden Vertragspartei, soweit sich aus dem SDÜ selbst keine engeren Voraussetzungen ergeben. Der Rechtsschutz im Rahmen des ZIS ist nach Art. 15 Abs. 4 ZIS-Übereinkommen mit dem System des Rechtsschutzes im Rahmen des SIS vergleichbar.

#### d) Gegen Maßnahmen von Europol und Eurojust

Rechtsschutzprobleme können auch im Rahmen der Tätigkeit zwischenstaatlicher Akteure wie Europol oder Eurojust auftreten. Nach Art. 38 Abs. 1 Europol-Übereinkommen können Klagen gegen unrichtige Informationsverarbeitung im Rahmen der Zusammenarbeit mit Europol, die zu einem Schaden geführt hat, nur vor den Gerichten des Staats geltend gemacht werden, gegen den sich auch die Klage richtet und in dem der Schadensfall eingetreten ist. Dies gilt unabhängig davon, ob der Schaden durch unrichtige Daten eines dritten Staats verursacht worden ist oder durch Daten des verklagten Staates (Art. 38 Abs. 1 Satz 3). Der verklagte Staat hat jedoch einen Regressanspruch gegen den schadensverursachenden Staat (Art. 38 Abs. 2).

Die Haftung Euopols selbst wird in Art. 39 Europol-Übereinkommen geregelt, der in Abs. 3 auch Unterlassungs- und Widerrufsansprüche beinhaltet. Unabhängig vom Eintritt eines Schadensfalls haben Betroffene nach Art. 19 und 20 Ansprüche auf Auskunft, Berichtigung oder Löschung personenbezogener Daten. Der Antrag auf Auskunft ist an die zuständige nationale Behörde<sup>130</sup> ihrer Wahl zu richten, die diesen an Europol weiterleitet. Dieser Anspruch richtet sich nach dem Recht des Staats, in dem er erhoben worden ist. Er unterliegt jedoch weitgehenden Einschränkungen, die sich aus Art. 19 Abs. 3 Europol-Übereinkommen ergeben. Soweit der Antragsteller mit der Entscheidung Euopols nicht einverstanden ist, kann er gemäß Art. 19 Abs. 6 und 7 sowie Art. 24 Abs. 4 Europol-Übereinkommen bei einer sogenannten Gemeinsamen Kontrollinstanz<sup>131</sup> dagegen Beschwerde einlegen. Dabei ist aus rechtsstaatlicher Sicht zweifelhaft, dass deren Beschwerdeentscheidungen gemäß Art. 24 Abs. 7 Satz 6 Europol-Übereinkommen gegenüber allen betroffenen Parteien Rechtskraft genießen, einer weitergehenden Überprüfung durch nationale oder Europäische Gerichte also nicht mehr zugänglich sind. Für den primären Rechtsschutz gegen die Datenspeicherung bei Europol steht den Betroffenen der Weg vor nationale Gerichte nicht offen, da die Europol-

---

<sup>130</sup> Gem. § 1 EuropolG in Deutschland das Bundeskriminalamt.

<sup>131</sup> Inwieweit Zusammensetzung und Stellung der gemeinsamen Kontrollinstanz den Rechtsschutzgarantien von Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 6 EMRK entsprechen, ist umstritten. Wohl bejahend *Harings*, (Fn. 104), S. 333; eher ablehnend *Gleß/Lüke*, (Fn. 104), S. 405; *Frowein/Krisch*, Der Rechtsschutz gegen Europol, JZ 1998, S. 592; *Ostendorf*, Europol – ohne Rechtskontrolle?, NJW 1997, S. 3419 f.; *Böse*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 30 EU, Rdnr. 9.

Beamten Bedienstete einer internationalen Einrichtung sind und keine nationale Hoheitsgewalt ausüben. Unter diesen Umständen besteht auch über Art. 19 Abs. 4 GG kein Anspruch auf Überprüfung durch ein nationales Gericht.<sup>132</sup>

Dies folgt zudem aus Art. 41 Europol-Übereinkommen und dem zugehörigen Protokoll über die Immunitäten von Europol.<sup>133</sup> Nach dessen Art. 2 Abs. 1 genießt Europol Immunität von der Gerichtsbarkeit in Bezug auf die Haftung nach Art. 38 Abs. 1 Europol-Übereinkommen hinsichtlich unzulässiger und unrichtiger Datenverarbeitung. Hinzu kommt, dass gemäß Art. 8 Abs. 1 lit. a) des Protokolls alle Mitglieder der Organe und des Personals von Europol hinsichtlich der von ihnen in Ausübung ihres Amts vorgenommenen mündlichen und schriftlichen Äußerungen sowie Handlungen Immunität von aller Gerichtsbarkeit genießen.<sup>134</sup> Die Immunität wird danach allerdings nur bei einem unmittelbaren Sachzusammenhang mit den amtlichen Aufgaben gewährt.<sup>135</sup>

Fehlender Rechtsschutz bei Eingriffen in Individualrechte durch das Verhalten von Europol-Bediensteten könnte freilich die Verletzung einer aus den Grundrechten abzuleitenden Schutzpflicht bedeuten. Dann wäre das den Rechtsschutz ausschließende, deutsche Zustimmungsgesetz zum Europol-Übereinkommen anzugreifen.<sup>136</sup> Einer vollen Kontrolle durch deutsche Gerichte unterliegen jedoch die deutschen Verbindungsbeamten bei Europol. Sie sind weiter in den deutschen Hoheitsapparat eingebunden, weshalb ihre Amtshandlungen überprüfbar sein müssen.<sup>137</sup>

Soweit es den Rechtsschutz gegen Maßnahmen von Eurojust betrifft, sieht Art. 24 Abs. 1 Eurojust-Beschluss vor, dass Eurojust für die unrechtmäßige Verarbeitung von Daten dem Betroffenen nach dem Recht des Staats haftet, in dem es seinen

<sup>132</sup> Gleß, (Fn. 101), Art. 19 Europol-Übereinkommen, Rdnr. 12.

<sup>133</sup> Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol v. 19.6.1997, ABl. Nr. C 221 v. 19.7.1997, S. 2.

<sup>134</sup> Wie bereits gesehen, ist unmittelbarer Rechtsschutz gegen die Datenweitergabe durch Europol vor den nationalen Gerichten weitestgehend ausgeschlossen, so auch Böse, (Fn. 131), Art. 30 EU, Rdnr. 10; Kretschmer, Europol, Eurojust, OLAF – was ist das und dürfen die?, Jura 2007, S. 172. Eine Kontrolle durch die nationalen Gerichte ist demnach nur noch mittelbar bei der Entscheidung über die Verwertbarkeit von Europol-Informationen in einem Strafprozess möglich. Kritisch zur Reichweite des Immunitätsschutzes Ambos, (Fn. 76), S. 525 ff.

<sup>135</sup> EuGH, Rs. 5/68, *Sayag/Leduc*, Slg. 1968, 590, 600.

<sup>136</sup> Allein die Rechtssatzverfassungsbeschwerde wäre hier denkbar. Diese Möglichkeit besteht nicht mehr, da die Jahresfrist in § 93 Abs. 3 BVerfGG abgelaufen ist. Somit bleibt dem Betroffenen, vor Fachgerichten Klage zu erheben, um eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG zu erreichen. Zur möglichen Verletzung von Art. 23 Abs. 1 i.V.m. 79 Abs. 3 GG durch den fehlenden gerichtlichen Schutz siehe Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2008, S. 147.

<sup>137</sup> Gleß, (Fn. 101), Art. 19 Europol-Übereinkommen, Rdnr. 13.



Sitz hat – also nach niederländischem Recht. Entsprechende Ansprüche sind gemäß Abs. 2 der Vorschrift vor den Gerichten des Sitzstaats von Eurojust zu erheben. Zudem soll eine Gemeinsame Kontrollinstanz gemäß Art. 23 Eurojust-Beschluss die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung durch Eurojust überwachen.

#### e) Gegen Datenaustausch im Rahmen des Prümer Vertrags

Wie bereits angedeutet, dient der Prümer Vertrag vor allem der verbesserten Kooperation durch den automatisierten Austausch von personenbezogenen Informationen. Angesichts des höchstpersönlichen Charakters der gespeicherten Daten – beispielsweise DNA-Datensätze, Fingerabdrücke – müssen die Datenschutzvorschriften des Vertrags ein besonders hohes Schutzniveau gewährleisten. Insoweit verweist Art. 34 Abs. 1 als gemeinsames Mindestniveau zum Schutz personenbezogener Daten auf die Vorschriften des Übereinkommens des Europarats vom 28. Januar 1981 über den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten<sup>138</sup> und des Zusatzprotokolls vom 8. November 2001.<sup>139</sup> Zudem sei die Empfehlung Nr. R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarats<sup>140</sup> an die Mitgliedstaaten über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich vom 17. September 1987 zu beachten, soweit die Daten nicht automatisiert verarbeitet werden. Artikel 35 des Vertrags setzt die bereits im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts<sup>141</sup> im nationalen Rahmen geforderte Zweckbindung um. Danach darf die Daten empfangende Partei die personenbezogenen Daten ausschließlich zu den Zwecken verarbeiten, zu denen diese nach dem Vertrag übermittelt worden sind. Eine weitergehende Nutzung wird nur mit Genehmigung des eingebenden Staates zugelassen, wenn dies nach dessen innerstaatlichem Recht zulässig ist. Die Rechte der Betroffenen auf Auskunft und Schadensersatz regelt Art. 40 des Vertrags. Die Norm enthält auch einen Löschungs- und Berichtigungsanspruch.

Der Rechtsschutz soll nach Maßgabe des Art. 6 Abs. 1 EMRK durch die Mitgliedstaaten sichergestellt werden. Zudem verpflichten diese sich, eine unabhängige Kontrollstelle im Sinne des Art. 28 Datenschutzrichtlinie<sup>142</sup> einzurichten. Anwendbar ist das Recht des Staats, in dem der Betroffene seine Rechte geltend macht. Diese Regelung führt zu einer sehr heterogenen Entwicklung des Daten-

---

<sup>138</sup> CETS No. 108.

<sup>139</sup> CETS No. 181.

<sup>140</sup> [www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/organisedcrime/Rec\\_1987\\_15.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/organisedcrime/Rec_1987_15.pdf) (1.6.2009).

<sup>141</sup> BVerfGE 61, 1 (61).

<sup>142</sup> RL 95/46/EG v. 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. Nr. L 281 v. 23.11.1995, S. 31.



schutzes, die den Betroffenen vor kaum lösbare Probleme bei der Erlangung effektiven Rechtsschutzes stellt.<sup>143</sup> Da jeder Staat nicht nur Daten über die eigenen Staatsangehörigen sammeln und eingeben kann, wird der Betroffene oft nicht wissen, an wen er sich wenden muss, um ein Auskunftsbeghären vorzubringen. Zudem führt diese Zergliederung dazu, dass das Schutzniveau je nachdem, welcher Staat die Daten eingegeben hat, stark variieren kann. Vor diesem Hintergrund sucht man auch vergeblich nach Informations- oder Rechtsbelehrungspflichten, die den Betroffenen die Rechtsverfolgung wesentlich erleichtern würden. Angesichts dieser Situation erscheint es auch vor dem Hintergrund einer beabsichtigten Überführung des Vertrags in den Rahmen der EU notwendig, EU-weit für den Bereich des Datenaustauschs im Rahmen polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit einen gemeinsamen Rechtsrahmen zu schaffen.

## V. Ausblick

Die Sicherheit des Schengenraums, der mittlerweile über die Grenzen der Europäischen Union hinausgeht, wird durch eine kaum noch überschaubare Zahl verschiedener Rechtsinstrumente geregelt. Die zuständigen Organe handeln aufgrund unterschiedlichster völkerrechtlicher, europarechtlicher und nationalstaatlicher Rechtsgrundlagen, die durch Normgeber auf mehreren Ebenen erlassen werden. Diese Heterogenität des Systems führt an vielen Stellen dazu, dass sich einzelne Instrumente in ihrem Regelungsgehalt überlagern und zu Verwirrung bei den Rechtsanwendern führen können.<sup>144</sup> Die Parallelität der Systeme ist Ergebnis des Nebeneinanders von Entscheidungen im Rahmen des EG-Vertrags, der dritten Säule der Europäischen Union und der Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten. Was die Rechtsakte angeht, die Teil der ersten oder dritten Säule der Europäischen Union sind, würde der Reformvertrag von Lissabon die Rechtssetzung im Rahmen der Union durch die Auflösung der Säulenstruktur in diesem Punkt verbessern.

Vorbehaltlich der Ratifikation des Vertrags in allen Mitgliedstaaten sieht der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zahlreiche Veränderungen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit vor. Während der Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin allein im EU-Vertrag geregelt sein wird und damit seine intergouvernementalen Züge beibehält, soll die Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts voll-

---

<sup>143</sup> Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten v. 19.12.2007, ABl. Nr. C 89 v. 10.4.2008, S. 2.

<sup>144</sup> Vgl. *Schomburg/Lagodny/Gleß/Hackner*, (Fn. 101), Vorwort: Die Autoren sprechen von einem Vertragschaos und einem Dschungel der internationalen Rechtshilfe.

ständig in den AEUV übernommen werden.<sup>145</sup> Dies bringt im Bereich der Sicherung der Außengrenzen eine wesentlich stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments mit sich und gibt die Möglichkeit, beispielsweise die Arbeit von Frontex auf eine breitere demokratische Grundlage zu stellen. So können nach Art. 77 Abs. 1 lit. d) AEUV das Europäische Parlament und der Rat im Mitentscheidungsverfahren, das nunmehr die Regel werden soll (Art. 294 AEUV), alle Maßnahmen erlassen, die für die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen erforderlich sind. Generell könnten Rechtsakte im Bereich der dritten Säule künftig als sekundäres Gemeinschaftsrecht unmittelbare und vorrangige Wirkung vor dem Recht der Mitgliedstaaten beanspruchen. Diese stärkere Geltungskraft gegenüber den im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit erlassenen Rechtsakten wird inhaltlich durch die weiterhin geltende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Angelegenheiten der inneren Sicherheit (Art. 72 AEUV) und den Grundsatz der Subsidiarität begrenzt. Zudem ist eine Beteiligung des Europäischen Parlaments Voraussetzung für die Mehrzahl der Maßnahmen im Rahmen dieses Titels.

Eine Erweiterung der Zusammenarbeit der Justiz in Strafsachen dürfte die in Art. 86 AEUV vorgesehene Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft<sup>146</sup> mit sich bringen. Durch einstimmigen Ratsbeschluss und nach Zustimmung des Parlaments soll der Rat diese durch Verordnung einsetzen können, um so den Schutz der finanziellen Interessen der Union zu stärken. Gemäß Art. 86 Abs. 2 AEUV soll die Europäische Staatsanwaltschaft gegebenenfalls in Verbindung mit Europol für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung gegen Personen zuständig sein, die durch strafbares Handeln diesen Interessen geschadet haben. Die Europäische Staatsanwaltschaft soll in ihrem Aufgabenbereich vor den nationalen Gerichten die Rolle der mitgliedstaatlichen Staatsanwaltschaften einnehmen. Artikel 86 Abs. 4 AEUV sieht vor, dass der Europäische Rat mit der Annahme der Verordnung oder im Anschluss daran einen Beschluss zur Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension und auf Täter oder Teilnehmer einer der Straftaten zum Nachteil der Union, die mehr als einen Mitgliedstaat betreffen, fassen kann. Weitere tief greifende Veränderungen ergeben sich aus dem Reformvertrag hinsichtlich der Kontrolle von Europol. Nach Art. 88 Abs. 2 AEUV kann die Tätigkeit Europol in einer Verordnung geregelt werden, die auch die Kontrolle Europol durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente ermöglichen soll (Art. 88 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV). Darüber hinaus könnte gemäß Art. 263 Abs. 5 AEUV die Tätigkeit Europol sekundärrechtlich der Kontrolle des EuGH unterworfen werden.

---

<sup>145</sup> Vgl. Dritter Teil, Titel V.

<sup>146</sup> Dazu *Ambos*, (Fn. 76), S. 533 ff.; *Satzger*, (Fn. 136), S. 150 f.

Vor allem auf dem Gebiet des Datenaustauschs wird durch die Vielzahl unterschiedlicher Informationssysteme und Datenbanken eine Situation geschaffen, die es einerseits immer wahrscheinlicher macht, dass Informationen mangels eines einheitlichen Datenschutzniveaus missbraucht oder zweckentfremdet werden und andererseits den Rechtsschutz der Betroffenen erheblich erschwert. Wenn ein europaweiter Zugriff auf die Daten von Polizei- und Justizbehörden die grenzüberschreitende sowie die nationale Strafverfolgung erleichtern und effizienter machen soll, ist es notwendig, einen angemessenen einheitlichen Datenschutz in Europa zu gewährleisten. Dies bedeutet nicht allein die Vereinheitlichung des Schutzniveaus, sondern auch und vor allem die Vereinfachung der Rechtsschutzmöglichkeiten des Betroffenen. Insofern sind die Bemühungen der Union zu begrüßen, einen Rahmenbeschluss über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, zu verabschieden,<sup>147</sup> der das Gegenstück zur der EG-Datenschutzrichtlinie bilden soll. Diese findet auf den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit keine Anwendung. Der Vorschlag der Kommission beinhaltet auch ein Kapitel, das ausdrücklich Rechtsbehelfe und Haftungsfragen regelt.

---

<sup>147</sup> Vgl. dazu den entsprechenden Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, KOM (2005) 475 endg.

