

Europol: Polizei ohne Grenzen?

Strafrechtliche Immunitätenregelungen
und Kontrolle von Europol

von

Thomas Voß



Freiburg im Breisgau 2003

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einführung	1
I. Europol und die Europol-Immunitätenregelungen - Problematik einer immunitätengeschützten Polizei	1
II. Zielsetzung der Arbeit und Eingrenzung der Fragestellung	8
III. Gang der Darstellung	13
Teil 1: Grundlagen von Immunitätenregelungen bei internationalen Organisationen und europäischen Einrichtungen	15
§ 1 Geltungsgrund völkerrechtlicher Regelungen im deutschen Recht	17
I. § 20 II GVG	17
II. Allgemeine Regeln des Völkerrechts	18
III. Völkervertragsrecht	18
§ 2 Immunitätsbegriff und historische Entwicklung transnationaler Vorrechte und Befreiungen	20
I. Immunität als Rechtsbegriff	21
II. Historischer Ursprung von transnationalen Vorrechten und Befreiungen: Diplomatenrecht	23
A. Diplomatische Sonderrechte	23
B. Völkergewohnheitsrechtliche Befreiung von der Gerichtsbarkeit und Exterritorialität	24
C. Gerichtsbarkeitsbefreiung im Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen und Begriffsklärung in der Literatur	26
1. Unverletzlichkeit und Immunität von der Gerichtsbarkeit	28
2. Ausnahmen von der diplomatischen Immunität?	31
D. Konsularische Immunitäten: Amtsimmunität	32
III. Staatenimmunität	33
A. Gewohnheitsrechtliche Immunität	33
B. Ausstrahlung auf staatliche Organe	35
1. Immunität <i>ratione materiae</i> und <i>ratione personae</i>	35
2. Immunität von Regierungsmitgliedern und Staatsoberhäuptern	36

§ 3	Transnationale Immunitätenregelungen	39
I.	Internationale Organisationen	39
A.	Erscheinungsformen internationaler Organisationen	39
B.	Völkerrechtspersönlichkeit als Indiz für die Immunität einer internationalen Organisation	41
C.	Typische Binnenstruktur einer internationalen Organisation	42
II.	Ausgangspunkt: Die Vereinten Nationen als klassische internationale Organisation	43
A.	Die Europäischen Gemeinschaften als supranationale Organisationen	45
B.	Die Europäische Union	46
1.	Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza	46
2.	Die Europäische Union als internationale Organisation?	47
III.	Institutionalisierung der Kriminalitätsbekämpfung in Europa	47
A.	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung als Folge der Internationalisierung der Kriminalität	48
1.	Internationalisierung der Kriminalität	48
2.	Zusammenarbeit ohne Schaffung neuer Institutionen	51
a)	Europarat	54
b)	Informelle Zusammenarbeit: Pompidou-Arbeitsgruppe und TREVI	55
c)	Schengen-Zusammenarbeit	56
d)	Dritte Säule der Europäischen Union: Die Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)	57
(1)	Vom Maastrichter Vertrag bis zur Millenniumsstrategie	57
(2)	Die Dritte Säule als "hybride" Einrichtung	59
e)	Fazit der Kooperationsbemühungen	59
B.	Institutionalisierung der Zusammenarbeit: internationale Organisationen und europäische Einrichtungen	60
1.	Interpol	61
a)	Rechtsgrundlagen und Völkerrechtssubjektivität	61
b)	Aufgaben und Befugnisse	65
2.	Europäisches Betrugsbekämpfungsamt - OLAF	68
a)	Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung und UCLAF	68
b)	Rechtsgrundlagen und Aufgaben des OLAF	70
c)	Externe Ermittlungsbefugnisse und interne Kontrollbefugnisse	72
3.	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD)	75
a)	Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogensucht	75
b)	Rechtsgrundlagen, Aufgaben und Befugnisse	76

4.	Europäische Beobachtungsstelle von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EBRF)	78
a)	Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ..	78
b)	Rechtsgrundlagen, Aufgaben und Befugnisse	79
5.	Zusammenfassung und Ergebnisse	81
IV.	Historische Entwicklung von Immunitätenregelungen zugunsten internationaler Organisationen	81
A.	Analogie zur Staatenimmunität in Sitzabkommen	81
B.	Verweis auf die diplomatischen Immunitäten	83
C.	Emanzipation und Herausbildung eigenständiger Immunitätenregelungen	85
1.	Unterschiede zu diplomatischen Aufgaben	85
2.	Unterschiede zu den Aufgaben staatlicher Organe	87
3.	Weitere Gründe für eigenständige Immunitätenregelungen	88
4.	Funktionstheorie als Begründung für transnationale Immunitäten	88
V.	Rechtsquellen und Auslegung transnationaler Immunitätenregelungen	91
A.	Völkergewohnheitsrechtliche Immunität zugunsten internationaler Organisationen?	91
B.	Immunität als Folge von Völkerrechtsfähigkeit?	93
C.	Immunitätenregelungen	94
1.	Klassische internationale Organisationen: Das Vorbild der Vereinten Nationen	94
a)	Immunität der VN und der VN-Sonderorganisationen	96
b)	Immunität der Angehörigen der VN und der VN-Sonderorganisationen	97
(1)	Personenkreis	97
(2)	Sachlicher Anwendungsbereich	99
(3)	Zeitlicher Anwendungsbereich	102
(4)	Räumlicher Anwendungsbereich	103
(5)	Aufhebung und Streitbeilegung	103
2.	Supranationale Organisationen: die Europäischen Gemeinschaften	105
a)	Immunität der Organisationen selbst	106
(1)	Europäische Gemeinschaften	106
(2)	Eingeschränkte Immunität	107
b)	Immunität der Bediensteten der EG am Beispiel von OLAF und der beiden Beobachtungsstellen	108
(1)	Personenkreis	108
(2)	Sachlicher Anwendungsbereich	109
(a)	Funktionale Immunität	109
(b)	Sayag/Leduc-Entscheidung	111

	(3) Räumlicher Anwendungsbereich	113
	(4) Aufhebung und Streitbeilegung	113
	3. Sonderfall Interpol	115
	a) Immunität von Interpol	116
	b) Immunität der Angehörigen	117
	D. Zusammenfassung	118
Teil 2:	Die europäische Polizeibehörde Europol und Europol-Immunitätenregelungen	121
§ 4	Die Europäische Polizeibehörde Europol	123
I.	Die Europäische Drogenbekämpfungsstelle (EDS) und Immunitätenregelungen	125
	A. Rechtsgrundlagen	125
	B. Binnenstruktur, Ziele, Aufgaben und Befugnisse	127
	C. Immunitätenregelungen	129
	1. Keine Immunität der EDS	129
	2. Immunität der Verbindungsbeamten und des Personals	129
	D. Zwischenergebnis	131
II.	Europol-Übereinkommen vom 26.7.1995 (EPÜ)	132
	A. Das Verfahren zum Europol-Übereinkommen und dessen Bedeutung	132
	B. Binnenstruktur von Europol	134
	1. Organe von Europol nach dem EPÜ	134
	a) Hauptorgane: Verwaltungsrat und Direktor	134
	b) Finanzkontrolleur und Haushaltsausschuß	135
	2. Allgemeine Bedienstete und Ortskräfte	135
	3. Gremien und Institutionen ohne Organqualität	136
	a) Verbindungsbeamte	136
	b) Nationale Kontrollinstanzen	137
	c) Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI)	137
	4. Organleihe in der Dritten Säule	138
	5. Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit	138
	C. Aufgabenverteilung zwischen Europol und den Mitgliedstaaten	138
	1. Ziele von Europol	138
	2. Aufgaben von Europol	140
	a) Datenverarbeitung	140
	b) "Operationelle Unterstützung" und Beratung bei den Ermittlungen	141

3. Aufgaben der Mitgliedstaaten: nationale Stellen und Übermittlungspflichten	142
D. Befugnisse Europol's	143
1. Automatisierte Informationssammlungen	143
a) Informationssystem	144
b) Analysesystem	145
c) Indexsystem	148
d) Intelligence	148
2. Übermittlung von Informationen an Drittstaaten und Drittstellen	149
3. Empfehlungen des Rates von September und November 2000	150
E. Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit und Verwendungsregelungen	151
F. Zusammenfassung und Ergebnis	153
1. Europol im Kontext der europäischen Kriminalitätsbekämpfung	153
2. Europol als internationale Organisation mit präintegrativer Bindung an EU und EG	156
3. Immunitätsrelevante Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Aufgaben Europol's	158
§ 5 Immunitätenregelungen im Zusammenhang mit Europol	160
I. Das Verfahren zum Immunitätenprotokoll vom 19.6.1997 (Europol-IP) - "Immunsierung"	160
A. Europa	160
B. Deutschland	162
II. Inhalt des Europol-Immunitätenprotokolls	163
A. Europol	163
1. Immunität von Europol?	163
2. Unverletzlichkeit der Archive und weitere Sonderrechte	164
B. Immunität der Verbindungsbeamten und der Mitarbeiter der nationalen Stellen	164
1. Keine Immunität in den (anderen) Mitgliedstaaten	164
2. Immunität der Verbindungsbeamten im Sitzstaat Niederlande	165
C. Immunität der Mitglieder der Gemeinsamen Kontrollinstanz	165
D. Immunität der Mitglieder der Organe und des Personals von Europol	166
1. Persönlicher Anwendungsbereich	166
2. Sachlicher Umfang der Immunität	166

a)	Bindung der Immunitäten an die Aufgaben Europols nach Art. 3 EPÜ	167
b)	Keine Unverletzlichkeit des Direktors	167
c)	"In Ausübung ihres Amtes"	167
d)	Ausnahmen von der Immunität	168
(1)	Ausnahmen von der Immunität aufgrund des EPÜ und des Europol-IP - "Immundefekt"?	169
(2)	Tatbestands- und Verfolgungsebene	170
(a)	Systematisches Argument	170
(b)	Teleologisches Argument	171
(c)	"Rechtsvergleichende" Gesichtspunkte	171
(d)	Praktische Gesichtspunkte	171
(3)	Stellungnahme	172
(a)	Verwirkung des Immunitätsschutzes bei vorsätzlicher Begehung eines Amtsdelikts?	174
3.	Räumlicher Anwendungsbereich	175
III.	Tätigkeit des begünstigten Personenkreises und strafrechtliche Relevanz	176
A.	Straftatbestände, die dem innerdienstlichen Bereich zugeordnet werden können	177
1.	§ 203 StGB (Verletzung von Privatgeheimnissen)	177
2.	§ 353b StGB (Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht)	180
3.	§ 185 StGB (Beleidigung)	181
4.	§ 44 BDSG	182
a)	Neufassung der datenschutzspezifischen Strafvorschriften	182
b)	Bußgeldtatbestände	183
c)	Strafvorschriften	184
B.	Straftatbestände, die dem außerdienstlichen Bereich zugeordnet werden können	185
C.	Beteiligungsformen	189
IV.	Aufhebung der Immunität	189
A.	Aufhebung der Immunität von Europol, der stellvertretenden Direktoren und der Bediensteten	189
1.	Amtspflicht des Direktors	190
2.	Kritik an der Unbestimmtheit der Aufhebungsregelung	190
3.	Konkretisierung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe	191
B.	Aufhebung der Immunität des Direktors, des Finanzkontrolleurs, der Mitglieder des Haushaltsausschusses und des Verwaltungsrates	192
C.	Amtspflicht des Direktors zur Öffnung der Archive	192
D.	Justitiabilität der Aufhebungsentscheidung?	193

1.	Vom Europol-Auslegungsprotokoll zu Art. 35 EU	193
2.	Pro und contra Kompetenz des EuGH	195
3.	Stellungnahme	197
V.	Immunitätenregelungen bei einer Erweiterung der Befugnisse	199
A.	Absichtserklärungen	200
B.	Modelle für einen Ausbau der Befugnisse Europol's und gemeinsame Ermittlungsteams	202
1.	Europol in einer koordinierenden oder unterstützenden Rolle ..	202
2.	Kooperation der nationalen Behörden mit Europol ("Zwillingsmodell")	203
3.	"Europäisches FBI"	204
C.	Rechtliche Grundlagen und Initiativen auf europäischer Ebene	205
1.	Amsterdamer Vertrag	205
a)	Eröffnung von Beteiligungsoptionen	205
b)	Schlüsselbegriffe "operative Aktionen" und gemeinsame Ermittlungsteams	206
c)	Erforderliche rechtliche Maßnahmen auf europäischer Ebene	209
2.	Europäischer Rat von Tampere	209
3.	Rechtsakt des Rates	210
a)	Belgisch-spanische Ratsinitiative und Rechtsakt des Rates vom 28.11.2002	210
b)	Immunitätenregelungen	213
D.	Zwischenergebnis	213
§ 6	Völkerrechtlich-vergleichende Aspekte der Europol- Immunitätenregelungen - "Flucht ins Völkerrecht"?	215
I.	Immunität zugunsten internationaler Organisationen	215
II.	Unterschiede im sachlichen und persönlichen Schutzzumfang	216
A.	Absoluter und relativer Immunitätsschutz	216
B.	Besonderer Immunitätsschutz der Exekutivspitze	216
1.	Immunitätsrelevante Tätigkeiten	217
a)	Mitglieder der Organe und des Personals von Europol	217
b)	Verbindungsbeamte	217
2.	Bereichsspezifische Abwandlungen im Strafrecht	218
C.	Zeitlicher und räumlicher Umfang	219
III.	Aufhebungsvorschriften	220
IV.	Zwischenergebnis	220

§ 7 Wirkung der Europol-Immunitätenregelungen im deutschen Straf- und Strafprozeßrecht	222
I. Dogmatische Einordnung transnationaler Immunitätenregelungen	222
A. Materiell-rechtliche Wirkung	223
B. Formell-rechtliche Wirkung	224
C. Doppelfunktion der Immunität	225
D. Stellungnahme	225
II. Bedeutung für das Strafverfahren	227
A. Keine Bedeutung für juristische Personen	227
B. Verfahren zur Feststellung der Immunität	228
C. Ersuchen um Aufhebung der Immunität	230
D. Strafprozessuale Maßnahmen gegen ein Mitglied einer internationalen Organisation und andere Tatbeteiligte	231
1. Unzulässigkeit von Ermittlungsmaßnahmen gegen die bevorrechtigte Person	231
a) Zwangsmaßnahmen	232
b) Andere Ermittlungsmaßnahmen	233
2. Zulässigkeit von Ermittlungsmaßnahmen gegen Dritte	233
E. Verfahrensbeendigung	234
F. Strafprozessuale Folgen eines Verstoßes gegen Immunitätenregelungen - Beweisverwertungsverbot	234
G. Unverletzlichkeit der Archive	235
§ 8 Gründe für und gegen die Europol-Immunitätenregelungen	236
I. Unverletzlichkeit der Unterlagen und Archive	236
II. Ansehen und Würde internationaler Organisationen als ungeeignete Zwecke von Immunitätenregelungen	236
III. Schutz der Unabhängigkeit und der Funktionsfähigkeit der Organisation	237
A. Der Topos von der "Sicherung der Unabhängigkeit und der Funktionsfähigkeit" als inhaltsleere Floskel	239
B. Schutz vor Einflußmöglichkeiten und Entschärfung potentieller Konfliktsituationen	240
1. Erforderlicher "Schutzschild" der Bediensteten?	240
a) Schutz vor Querulanten und Gefahr, in eine Prozeßmühle zu geraten	240
b) Stellungnahme	241

2.	Politische Einflußnahme und Durchsetzung von Einzelinteressen von seiten der Mitgliedstaaten	242
a)	Pro Immunität: Gefahr der politischen Einflußnahme	242
b)	Contra Immunität: Immunität als Anachronismus	242
c)	Gesetzesgebundenheit der Verwaltung und Unabhängigkeit der Judikative	243
3.	Gefahr einer Funktionsbeeinträchtigung Europols wegen divergierender Rechtsvorschriften	244
a)	Divergierende Rechtsvorschriften	244
b)	Stellungnahme	245
IV.	Gefährdung der Strafrechtspflege durch Beschränkung der nationalen justitiellen Kontrolle	249
A.	Kompliziertes und zeitaufwendiges Aufhebungsverfahren	249
B.	Effektiver Rechtsschutz	250
V.	Ungerechtfertigte Privilegierung	251
VI.	Immunitäten bei einer Erweiterung der Befugnisse Europol's	253
VII.	Zusammenfassung und Ergebnisse	254
Teil 3:	Kontrolle von und Rechtsschutz gegen Europol als Ausgleich einer (partiellen) Immunität	257
§ 9	Kontrolle von und Rechtsschutz gegen Europol	260
I.	Exekutivische Kontrolle	261
A.	Organe und Institutionen der Europäischen Gemeinschaft	261
B.	Europol-Organ	262
C.	Nationale Ebene	264
II.	Parlamentarische Kontrolle	265
A.	Europäisches Parlament	266
1.	Kontrollmöglichkeiten nach dem EPÜ	266
2.	Kritik des Europäischen Parlaments an den Kontrollmöglichkeiten	267
B.	Bundestag und Länderparlamente	268
C.	Stellungnahme	270
III.	Justitielle Kontrolle	271
A.	Gemeinsame Kontrollinstanz	271
1.	Durchsetzung des Anspruchs auf Auskunft	272
2.	Durchsetzung des Anspruchs auf Überprüfung, Berichtigung und Löschung	273

B.	Nationale justitielle Kontrolle der Datenspeicherung und -analyse und der Übermittlung von Daten an Drittstaaten und Drittstellen	274
C.	Europäischer Gerichtshof und Gericht Erster Instanz	275
1.	Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs	276
2.	Keine effektive justitielle Kontrolle	276
D.	Nationale justitielle Kontrolle von Europol im Strafverfahren	277
1.	Kontrolle durch die Staatsanwaltschaften	277
a)	Sachleitungsbefugnis	277
b)	Weisungsbefugnis der Staatsanwaltschaft	279
c)	Europol	279
2.	Mittelbare justitielle Kontrolle	280
a)	Beweisverwertungsverbote	282
b)	Lösungsansätze	284
c)	Europol	285
(1)	Erschwerte Sachverhaltsaufklärung	285
(2)	Beweise und Ermittlungsansätze	285
E.	Zwischenergebnis	286
§ 10	Verfassungsrechtliche Untersuchung	288
I.	Differenzierungen	288
II.	Untersuchungsgegenstand	288
A.	Europol-Gesetz	289
1.	Prüfungsmaßstab: Art. 23 GG	289
a)	Inhalt von Art. 23 GG	289
b)	Übertragung von Hoheitsrechten	291
2.	Inhaltliche Vorgaben des Grundgesetzes	292
3.	Rechtsschutz im Rahmen von Europol: Gemeinsame Kontrollinstanz	294
a)	Kritik an der Gemeinsamen Kontrollinstanz	294
(1)	Kein förmliches Gericht	294
(2)	Einbindung in die Verwaltung	295
(3)	Prinzip der Waffengleichheit	295
b)	Geschäftsordnung der Gemeinsamen Kontrollinstanz	296
(1)	Unabhängigkeit und Unparteilichkeit	297
(2)	Verfahrensmäßige Ausgestaltung	298
c)	Stellungnahme	298
(1)	Die G-10-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	299
(2)	Die Gemeinsame Kontrollinstanz	300
(3)	Prinzip der Waffengleichheit	301
B.	Europol-Immunitätenprotokollgesetz	301
1.	Fragestellungen	302

2.	Pönalisierungsgebote	303
a)	Rechtsgüterschutz durch Strafrecht	303
b)	Grundrechtliche Schutzpflichten	304
c)	Keine Verpflichtung aufgrund des Rechtsguts	306
d)	Die Ebenen des Tatbestands und der Verfolgungshindernisse	307
3.	Immunitätenregelungen als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip	308
a)	Verortung des Rechtsstaatsprinzips	308
b)	Unschärfe Konturierung	309
c)	Bindung an Recht und Gesetz: Amtsträgerbindung	310
d)	Erforderlichkeit von Immunitätenregelungen	311
e)	Präzise Festlegung der Reichweite der Immunität	313
	(1) Verfassungsrechtliche Anforderungen	314
	(2) Europol-Immunitäten	314
§ 11	Menschenrechtliche Untersuchung: Europol und die Garantien der EMRK	316
I.	Mittelbare Bindung Europols an die EMRK	316
A.	Bindung an die EMRK durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Union	317
B.	Geltung der EMRK als Verpflichtung an die Mitgliedstaaten	318
II.	Anforderungen an den Rechtsschutz und an Immunitätenregelungen	319
A.	Anforderungen an den Rechtsschutz	319
1.	Art. 13 in Verbindung mit Art. 8 EMRK	319
2.	Art. 6 EMRK	320
a)	Unabhängigkeit und Unparteilichkeit	321
b)	Prinzip der Waffengleichheit	322
B.	Pönalisierungsgebote aus der EMRK	322
III.	Exkurs: Charta der Grundrechte der Europäischen Union	323
§ 12	Zusammenfassung und rechtspolitische Vorschläge	325
I.	Zusammenfassung	325
II.	Rechtspolitische Vorschläge für Möglichkeiten einer justitiellen Einbindung und Kontrolle und für Europol-Immunitätenregelungen	327
A.	Justitielle Einbindung und Kontrolle	327
1.	Europäische Staatsanwaltschaft	327
a)	Modelle einer Europäischen Staatsanwaltschaft	328
	(1) Corpus Juris	328
	(2) Eurojust	329
b)	Grünbuch der Europäischen Kommission	330
2.	Struktur und Organisation nach dem Grünbuch	331

3. Unabhängigkeit	331
4. Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol	332
B. Immunitätenregelungen	332
1. Einschränkung der Immunitätenregelungen für bestimmte Bedienstete	332
2. Justitiabilität der Aufhebungsentscheidung	333
Anhang	334
Literaturverzeichnis	337