

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 763

**Grenzüberschreitende Zusammenarbeit  
der Polizei- und Zollverwaltungen und  
Rechtsschutz in Deutschland**

Von

**Lothar Harings**



**Duncker & Humblot · Berlin**

LOTHAR HARINGS

**Grenzüberschreitende Zusammenarbeit  
der Polizei- und Zollverwaltungen und  
Rechtsschutz in Deutschland**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 763

# Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland

Von  
Lothar Harings



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Harings, Lothar:**

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und  
Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland / von  
Lothar Harings. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 763)

Zugl.: Heidelberg, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09438-7

Alle Rechte vorbehalten


© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09438-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1997/98 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Danken möchte ich Herrn Professor Eberhard Schmidt-Aßmann, der die Anregung zur Beschäftigung mit dem Thema gab und die Arbeit während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht stets mit großem Interesse begleitete und wertvolle Anregungen gab. Zu Dank verpflichtet bin ich ferner allen Mitarbeitern des Instituts, deren Diskussionsbereitschaft und Hilfe die Fertigstellung gefördert hat. Herr Professor Müller-Graff hat freundlicherweise das Zweitgutachten erstellt. Schließlich wäre die Arbeit nicht zustande gekommen, wenn nicht Gesprächspartner aus Landeskriminalämtern, Bundeskriminalamt sowie Bundesjustiz-, Innen- und Finanzministerium und Europäischer Kommission praktische Erfahrungen aus allen Ebenen der grenzüberschreitenden Kooperation beigesteuert hätten. Nicht zuletzt danke ich meiner Frau Andrea für ihre Unterstützung.

Hamburg, im Mai 1998

*Lothar Harings*



# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	29
I. Polizeiliche und zollbehördliche Zusammenarbeit als Ausprägung der Verwaltungskooperation in Europa.....	29
II. Dimensionen der sicherheitsbehördlichen Zusammenarbeit .....	31
1. Rechtliche Ebene .....	31
2. Kulturelle und emotionale Ebene .....	33
III. Der Mangel gerichtlicher Kontrolle .....	34
IV. Gang der Untersuchung.....	36
<b>B. Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit</b> .....	37
I. Überblick über die Formen der Zusammenarbeit.....	37
1. Klassisches Völkerrecht.....	37
a) Rechtlicher Rahmen .....	37
aa) Multilaterale Vereinbarungen .....	38
(1) Interpol.....	38
(2) Auslieferungs- und Rechtshilfeverträge.....	39
bb) Bilaterale Vereinbarungen .....	40
b) Die Zusammenarbeit im Rechtshilfe recht .....	41
aa) Auslieferungsrecht.....	42
(1) Ausgehende Ersuchen.....	42
(2) Eingehende Ersuchen.....	43
bb) Sonstiges Rechtshilfe recht.....	44
(1) Ausgehende Ersuchen.....	45
(2) Eingehende Ersuchen.....	45



c) Resümee .....	45
2. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres nach Titel VI des EU-Vertrages.....	46
a) Die Entwicklung der Zusammenarbeit .....	46
b) Rechtsnatur ("Säule unter dem Dach der EU").....	47
aa) Fehlende Supranationalität .....	48
bb) Besonderheiten der "institutionellen Einbettung" .....	50
(1) Funktion des Rates.....	50
(2) Einbeziehung der Kommission .....	51
(3) Einbeziehung des Europäischen Parlamentes .....	51
(4) Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes.....	52
c) Politikbereiche.....	52
d) Handlungsformen .....	53
e) Gerichtliche Kontrolle.....	55
f) Bewertung der intergouvernementalen Zusammenarbeit in der dritten Säule.....	57
3. Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam .....	57
a) Vergemeinschaftung einzelner Politikbereiche .....	58
b) Konzept der flexiblen Kooperation .....	58
c) Schaffung neuartiger Handlungsformen.....	58
d) Befugnisse der Gemeinschaftsorgane im Bereich der dritten Säule.....	59
aa) Europäischer Gerichtshof .....	59
bb) Kommission und Europäisches Parlament.....	60
4. Exkurs: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Deutschland.....	60
a) Die Übertragung von Hoheitsrechten zur Verwirklichung der Europäischen Union .....	61
b) Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen (außerhalb der Europäischen Union) .....	61
c) Die Übertragung von Hoheitsrechten auf andere Staaten.....	62

II. Die Schengener Abkommen.....	63
1. Die Entwicklung bis zum Abbau der Grenzkontrollen.....	63
2. Überblick über den Inhalt des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ).....	64
a) Schärfere Kontrollen an den Außengrenzen.....	65
b) Harmonisierung der Sichtvermerkspolitik.....	66
c) Zuständigkeit für Asylverfahren.....	67
d) Verbesserung der Rechtshilfe und Auslieferung in Strafsachen.....	68
e) Betäubungsmittel- und Waffenrecht.....	69
f) Polizeiliche Zusammenarbeit .....	70
aa) Grenzpolizeiliche Zusammenarbeit .....	70
bb) Das Schengener Informationssystem (SIS).....	71
3. Rechtliche Voraussetzungen und praktische Durchführung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit .....	72
a) Grenzüberschreitende Observation und Nacheile.....	72
aa) Die grenzüberschreitende Observation .....	73
(1) Der Begriff der Observation .....	73
(2) Zulässigkeit des Grenzübertritts.....	74
(3) Modalitäten der grenzüberschreitenden Observation.....	75
(4) Die Durchführung in der Praxis.....	76
bb) Die grenzüberschreitende Nacheile .....	77
(1) Zulässigkeit des Grenzübertritts.....	77
(2) Modalitäten der Nacheile.....	78
cc) Die Rechtsstellung der observierenden und nacheilenden Beamten.....	79
dd) Rechtsgrundlage für Eingriffsakte.....	80
b) Das Schengener Informationssystem (SIS) .....	81
aa) Ausschreibungskategorien.....	81
bb) Wirkung der Ausschreibung.....	81
(1) Wirkung im Verhältnis der Staaten untereinander.....	81
(2) Wirkung im Verhältnis Staat-Bürger .....	83

cc) Das SIRENE-System.....	83
c) Bewertung der polizeilichen Zusammenarbeit.....	84
aa) Schengener Informationssystem.....	84
bb) Observation und Nacheile.....	85
(1) Präventivpolizeiliche Observationen.....	85
(2) Umfeldobservationen.....	86
(3) Bindung an ausländisches Recht.....	86
(4) Eingeschränkte Nacheilemöglichkeit.....	88
4. Datenschutz.....	88
a) Harmonisierung des Datenschutzes in den Vertragsstaaten.....	88
aa) Das Europaratsmodell.....	88
bb) Exkurs: Die EG-Datenschutzrichtlinie.....	89
b) Datenschutz im Schengener Informationssystem.....	90
5. Gerichtliche Kontrolle im SDÜ.....	92
a) Fehlen einer supranationalen Rechtsschutzinstanz.....	92
b) Rudimentäre Ausgestaltung des Rechtsschutzes im SDÜ.....	93
aa) Rechtsschutz im Schengener Informationssystem.....	93
bb) Die Folgen des Fehlens anderweitiger Rechtsschutzbestimmungen.....	94
c) Keine Auslegungszuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes.....	94
6. Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam.....	95
III. Die Zusammenarbeit im Zollwesen.....	96
1. Die Entwicklung der Zusammenarbeit im Zollwesen.....	96
a) Abgrenzung zum Gemeinschaftsrecht.....	96
b) Völkerrechtliche Zusammenarbeit.....	98
aa) Überblick.....	98
bb) Der Inhalt des "Neapel I-Übereinkommens".....	98
c) Weitere Ziele der Zusammenarbeit.....	99
2. Das geplante Zollinformationssystem (ZIS).....	100
a) Konkurrenz zwischen erster und dritter Säule.....	100

b) Der Inhalt des ZIS-Übereinkommens .....	101
aa) Aufbau des Systems und Struktur der Kooperation.....	101
bb) Datenschutz .....	102
cc) Gerichtliche Kontrolle .....	103
c) Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof .....	104
3. Die "Neapel II"-Konvention .....	105
a) Entstehungsgeschichte.....	105
b) Gegenstand des Übereinkommens.....	106
c) Inhalt des Übereinkommens .....	107
aa) Überblick .....	107
bb) Verpflichtung zur Amtshilfe.....	108
(1) Amtshilfe auf Antrag .....	108
(2) Amtshilfe ohne Antrag.....	109
cc) Besondere Formen der Zusammenarbeit .....	109
(1) Grundsätze der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit .....	109
(2) Grenzüberschreitende Observation und Nacheile .....	110
(3) Sonstige Ermittlungsformen .....	111
dd) Datenschutz .....	112
ee) Gerichtliche Kontrolle .....	112
IV. Die Europol-Konvention.....	113
1. Entstehungsgeschichte.....	113
2. Der Inhalt der Europol-Konvention.....	115
a) Grundlagen und Verwaltungsstruktur von Europol.....	115
aa) Grundlagen .....	115
bb) Verwaltungsstruktur .....	118
b) Aufgaben und Befugnisse von Europol.....	119
aa) Exekutivbefugnisse.....	119
bb) Koordination und Datenverarbeitung .....	120
(1) Das Informationssystem.....	120

(a) Arbeitsweise .....	120
(b) Zulässiger Inhalt.....	121
(2) Analysedateien und Indexsystem.....	122
c) Datenschutz .....	123
aa) Eigenes Datenschutzregime.....	123
bb) Verwaltungsverfahren bis zur Auskunftserteilung .....	124
(1) Recht auf Mitteilung (droit à la communication).....	124
(2) Recht auf Überprüfung (droit à la vérification) .....	124
cc) Gemeinsame und nationale Kontrollinstanz .....	124
d) Rechtliche Beziehungen der am Informationsaustausch beteiligten Behörden .....	125
aa) Verhältnis der zuständigen nationalen Behörden zur nationalen Stelle nach Art. 4 EuropolÜbk.....	125
bb) Verhältnis der nationalen Stelle zu Europol .....	126
e) Haftung und gerichtliche Kontrolle.....	128
aa) Haftungsfragen und Rechtsschutz des Bürgers.....	129
(1) Klagen gegen einen Mitgliedstaat.....	129
(2) Klagen gegen Europol nach Art. 39 EuropolÜbk.....	130
(3) Datenschutzrechtliche Klagen gegen Europol (Primäransprüche).....	131
(4) Vorabentscheidungsverfahren.....	132
bb) Das Immunitätsprotokoll .....	134
(1) Persönliche Immunität der Mitglieder der Organe und des Personals von Europol.....	134
(2) Keine Immunität für die Mitglieder der gemeinsamen Kontrollinstanz.....	136
cc) Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten.....	136
V. Zusammenfassung: Struktur und Handlungsformen .....	137
1. Bauformen der exekutivischen Kooperation im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit.....	137
a) Kooperationsstruktur.....	137
b) Institutionalisierte Informationsaustausch.....	137
aa) Netzwerke.....	138

bb) Ständiger Informationsaustausch.....	139
c) Konsultationsmechanismen .....	140
aa) Zustimmung.....	141
bb) Qualifizierte Mitteilung .....	141
(1) Determination der Handlung durch die Mitteilung.....	141
(2) Mitteilung als Anstoß zur eigenen Prüfung .....	142
cc) Schlichte Mitteilung .....	142
dd) Stellungnahme .....	142
ee) Besondere Konsultationsverfahren .....	143
d) Besondere Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit .....	144
aa) Parallelen im deutschen Recht .....	144
bb) Einordnung der grenzüberschreitenden Tätigkeit im Aus- land .....	146
e) Datenschutz .....	147
aa) Harmonisierung des nationalen Rechts.....	148
bb) Eigene Datenschutzregime .....	148
cc) Institutionalisierte Kontrolle.....	148
2. Rechtliche Qualifizierung der Handlungsformen .....	149
a) Völkerrechtliche Betrachtungsweise .....	150
b) Kriterien der Differenzierung von Hoheitsakten .....	150
c) Hoheitsakte mit extraterritorialer Wirkung .....	151
aa) Begriffsbestimmung .....	151
bb) Transnationale Hoheitsakte.....	151
(1) Transnationale Verwaltungsakte.....	151
(2) Transnationale Gerichtsentscheidungen.....	152
d) Hoheitsakte auf fremdem Staatsgebiet .....	153
e) Zuordnung der ausgeübten Hoheitsgewalt .....	154
3. Tatsächliche und rechtliche Auswirkungen der Handlungsformen auf den betroffenen Bürger .....	155

a) Eingriffsakte im Bereich der Informationserhebung .....	155
aa) Die Erhebung personenbezogener Daten als Eingriff.....	155
(1) Nationaler Maßstab .....	155
(2) Europäischer Maßstab.....	157
bb) Rechtsgrundlagen für die Erhebung personenbezogener Daten in Deutschland.....	159
b) Eingriffsakte im Bereich der Informationsverarbeitung .....	160
aa) Die Verarbeitung personenbezogener Daten als Eingriff .....	160
bb) Möglichkeiten der Informationsverarbeitung .....	162
c) Ermittlungsmaßnahmen durch nicht-deutsche Hoheitsgewalt.....	163
aa) Die grenzüberschreitende Observation .....	163
bb) Andere Ermittlungsmaßnahmen .....	164
<b>C. Rechtsschutz und Rechtsschutzgarantien in Deutschland.....</b>	<b>165</b>
I. Die Bedeutung der Rechtsschutzgarantien.....	166
1. Vorbemerkung.....	166
a) Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG.....	166
b) Völkerrechtliche Rechtsschutzgarantien.....	167
2. Qualitätsstandards des verfassungsrechtlich geforderten Rechts- schutzes.....	169
a) Rechtsschutz als Gerichtsschutz.....	169
aa) Rechtsprechungstätigkeit.....	169
bb) Organisatorische Trennung.....	171
cc) Kontrolle von Rechts- und Tatfragen .....	171
dd) Letztentscheidungskompetenz.....	172
b) Unabhängigkeitsgarantien.....	172
aa) Unabhängigkeit der Gerichte.....	172
bb) Unabhängigkeit des Richters.....	173
(1) Sachliche Unabhängigkeit .....	173
(2) Persönliche Unabhängigkeit .....	173
(3) Innere Unabhängigkeit (Unparteilichkeit) .....	174

c) Rechtliches Gehör .....	174
aa) Recht auf Information.....	174
bb) Äußerungsrecht.....	175
cc) Berücksichtigung durch das Gericht.....	175
d) Weitere Verfahrensgarantien .....	176
3. Die Anforderungen des Art. 6 EMRK .....	176
a) Gericht ("tribunal") im Sinne des Art. 6 EMRK .....	176
aa) Errichtung durch Gesetz.....	177
bb) Rechtsprechungstätigkeit .....	177
cc) Unabhängigkeit und Unparteilichkeit.....	178
b) Verfahrensgarantien .....	179
4. Art und Umfang des geforderten Rechtsschutzes .....	179
a) Präventiver und repressiver Rechtsschutz .....	181
b) Vorläufiger und endgültiger Rechtsschutz .....	182
c) Primär- und Sekundärrechtsschutz .....	184
d) Durchsetzbarkeit gerichtlicher Entscheidungen .....	186
e) Beschränkungen des Gerichtsschutzes .....	187
5. Zusammenfassung .....	188
II. Rechtsschutz gegen nationale Eingriffsakte .....	189
1. Rechtsschutz im Bereich präventivpolizeilicher Informationserhebung und -verarbeitung.....	189
a) Datenschutzrechtliche Primäransprüche.....	189
b) Rechtsschutz gegen sonstige Informationseingriffe .....	191
aa) Allgemeines.....	191
bb) Rechtsschutz und innerstaatliches Amtshilferecht.....	192
c) Sekundäransprüche.....	192
d) Die Offenlegung geheimer Maßnahmen als Voraussetzung wirksamen Rechtsschutzes .....	193
2. Rechtsschutz im Ermittlungsverfahren .....	194
a) Überblick.....	194
aa) Rechtsweg, Klageart und Zuständigkeiten .....	194
bb) Grundrechtseingriff und Prozeßhandlung.....	197



cc)	Vorläufiger und vorbeugender Rechtsschutz.....	199
b)	Rechtsschutz gegen Informationseingriffe .....	201
aa)	Allgemeines .....	201
bb)	Der Sonderfall der Observation/verdeckten Ermittlung .....	202
cc)	Prozessuale Fragen .....	203
(1)	Klagegegner .....	203
(2)	Die Wirkungen einer gerichtlichen Entscheidung .....	204
3.	Rechtsschutz gegen Eingriffsakte der Zollverwaltung .....	205
a)	Aufbau und Aufgaben der Zollverwaltung.....	205
b)	Befugnisse der Zollverwaltung und Rechtsschutz des Bürgers.....	206
aa)	Informationseingriffe aufgrund spezialgesetzlicher Zuständigkeit.....	206
bb)	Informationseingriffe im Bereich des Steuerrechts.....	207
cc)	Maßnahmen der Strafverfolgung.....	208
4.	Zusammenfassung .....	208
III.	Rechtsschutz bei grenzüberschreitenden Sachverhalten.....	209
1.	Rechtsschutz in Rechtshilfeangelegenheiten .....	210
a)	Auslieferung.....	210
aa)	Ausgehende Ersuchen.....	210
bb)	Eingehende Ersuchen .....	212
(1)	Anfechtung der Auslieferungsbewilligung .....	212
(2)	Rechtsschutz gegen den Vollzug der Auslieferung.....	215
b)	Sonstige Rechtshilfe.....	216
aa)	Ausgehende Ersuchen.....	216
bb)	Eingehende Ersuchen .....	217
(1)	Anfechtung der Bewilligungsentscheidung .....	217
(2)	Anfechtung der Vornahmehandlung.....	219
c)	Exkurs: Rechtsschutz gegen Maßnahmen von Interpol.....	220
aa)	Rechtsschutz im Sitzstaat Frankreich .....	220
bb)	Rechtsschutz in Deutschland .....	220
2.	Rechtsschutz bei der zwischenstaatlichen Amtshilfe in Steuersachen .....	221
a)	Rechtsschutz bei ausgehenden Ersuchen.....	221

b) Rechtsschutz bei eingehenden Ersuchen/Spontanauskünften.....	222
3. Merkmale des Rechtsschutzes in Fällen grenzüberschreitender Rechts- und Amtshilfe .....	223
a) Trennungsmodell des Rechtsschutzes .....	223
b) Internationalisierung der Entscheidungsmaßstäbe.....	224
c) Perspektiven .....	225
IV. Die Reichweite der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG.....	225
1. Konkretisierung der Fragestellung.....	225
2. Der Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur .....	227
a) Die Rechtsprechung des BVerfG.....	227
b) Die Literatur .....	228
3. Die Auslegung des Art. 19 Abs. 4 GG.....	229
a) Methodische Vorbemerkungen .....	229
b) Auslegung des Art. 19 Abs. 4 GG anhand der klassischen Auslegungsmethoden .....	230
aa) Grammatische Auslegung.....	230
bb) Systematische Auslegung .....	231
(1) Öffentliche Gewalt und Grundrechte .....	231
(2) Öffentliche Gewalt und Staatshaftung .....	235
(3) Öffentliche Gewalt und internationale Zusammen- arbeit .....	236
(4) Ergebnis der systematischen Auslegung.....	237
cc) Historisch-genetische Auslegung .....	237
dd) Teleologische Auslegung.....	238
(1) Europäisierung der Rechtsschutzgarantie .....	238
(2) Keine "Flucht vor dem Grundgesetz" .....	239
ee) Ergebnis der Auslegung nach den klassischen Auslegungs- methoden .....	240
c) Andere Prinzipien der Verfassungsinterpretation.....	240
aa) Verhältnis der Rechtsschutzgarantie zur Integrationsoffen- heit des Grundgesetzes .....	241
(1) Konsequenzen aus der Zugehörigkeit zur Europäi- schen Gemeinschaft .....	241

(2) Völkerrechtskonforme Auslegung .....	242
(a) Grundsatz der Immunität .....	243
(b) Kein allgemeines völkerrechtliches Verbot der Jurisdiktion über fremde Hoheitsakte .....	245
(c) Inlandsbezug.....	246
(3) Keine unzulässige Schutzbereichsfestlegung durch die auswärtige Gewalt.....	247
bb) Der Grundsatz möglicher Grundrechtseffektivität .....	248
4. Zusammenfassung .....	248
<b>D. Kooperation und Individualrechtsschutz in Deutschland .....</b>	<b>250</b>
I. Art. 19 Abs. 4 GG und nicht-deutsche Hoheitsakte .....	251
1. Schengener Durchführungsübereinkommen.....	251
a) Grenzüberschreitende Observation/Nacheile.....	251
aa) Zurechenbarkeit zur deutschen Hoheitsgewalt .....	251
(1) Zurechenbarkeit nach Völkerrecht.....	252
(a) Keine Organleihe.....	252
(b) Keine sonstige (materielle) Zurechenbarkeit.....	254
(2) Zurechenbarkeit nach nationalem Recht .....	255
(a) Regelungen in den Polizeigesetzen der Länder .....	255
(b) Keine prozessuale Zurechenbarkeit.....	257
(3) Ergebnis .....	258
bb) Immunitätsverzicht .....	258
(1) Bindung an das Recht des Aufenthaltsstaates .....	258
(2) Keine generelle Gleichstellung von ausländischen und deutschen Beamten .....	261
(3) Die Haftung nach Art. 43 SDÜ.....	261
(4) Ergebnis.....	262
cc) Rechtslage für die Vertragsstaaten des EuÜbStI .....	263
b) Grenzüberschreitender Informationsaustausch.....	264
c) Schengener Informationssystem.....	265
aa) Die materiellen Ansprüche .....	265
bb) Vollzug der gerichtlichen Entscheidungen und Haftung.....	266

cc) Verantwortlichkeit für die Daten .....	267
dd) Ergebnis.....	268
2. Übereinkommen im Zollwesen.....	268
a) ZIS-Übereinkommen.....	268
b) Neapel II-Konvention.....	269
3. Das Europol-Übereinkommen .....	269
a) Klagen gegen einen anderen Mitgliedstaat.....	270
b) Klagen gegen Europol nach Art. 39 EuropolÜbk.....	270
aa) Rechtslage nach dem Europol-Übereinkommen.....	270
bb) Das Immunitätsprotokoll .....	270
c) Datenschutzrechtliche Klagen gegen Europol.....	272
II. Grenzüberschreitende Ermittlungen.....	273
1. Rechtsschutz gegen grenzüberschreitende Ermittlungsmaßnahmen durch nationale Beamte .....	273
a) Vorbemerkung.....	274
b) Rechtsschutz vor den Gerichten des Herkunftsstaates.....	274
aa) Rechtsweg und zuständiges Gericht .....	274
bb) Angriffsgegenstand.....	275
cc) Rügepotential.....	276
(1) Territorialer Anwendungsbereich des deutschen (öffentlichen) Rechts.....	276
(2) Berufung auf Verstoß gegen Völkerrecht?.....	278
(a) Keine völkerrechtlichen Individualrechte.....	278
(b) Innerstaatliche Anwendbarkeit des Völkerrechts .....	279
(3) Berufung auf einen Verstoß gegen ausländisches öffentliches Recht?.....	282
c) Primärrechtsschutz vor den Gerichten des Aufenthaltsstaates.....	283
aa) Die Anfechtung der Vornahmehandlung .....	284
(1) Zurechnung nach Landesrecht .....	284
(2) Keine Zurechnung nach Landesrecht.....	285
bb) Die Anfechtung der Bewilligungsentscheidung .....	286
(1) Die Bewilligungsentscheidung als Verwaltungsakt.....	286

(2) Prüfungsumfang des Gerichts .....	288
(3) Rechtsschutzlücke bei Spontanobservationen und Nacheilehandlungen.....	288
cc) Klagen auf Einschreiten der deutschen Behörden .....	289
d) Sekundärrechtsschutz vor den Gerichten des Aufenthaltsstaates .....	289
aa) Rechtsgrundlage im materiellen Recht .....	290
bb) Prozessuale Fragen .....	290
2. Rechtsschutz gegen Ermittlungsmaßnahmen durch Europol-Bedien- stete.....	293
a) Amtshaftungsansprüche gegen Europol .....	294
b) Ansprüche auf Unterlassung und Widerruf .....	296
c) Feststellung der Rechtswidrigkeit .....	297
d) Vollstreckungs- und Sicherungsmaßnahmen gegen Europol .....	297
III. Konventioneller Informationsaustausch.....	298
1. Rechtsschutz gegen die Datenübermittlung ins Ausland .....	299
a) Erfolgsaussichten einer vorbeugenden Unterlassungsklage .....	299
b) Repressiver Rechtsschutz .....	301
2. Datenübermittlung nach Deutschland.....	302
a) Datenübermittlung auf Antrag.....	302
b) Übermittlung von Spontaninformationen.....	302
3. Ergebnis.....	303
IV. Automatisierter Informationsaustausch.....	304
1. Rechtsschutz gegen Informationseingriffe durch das Schengener Informationssystem (SIS) und das Zollinformationssystem (ZIS).....	305
a) Ausgangspunkt: Selbständige Anfechtbarkeit eines Rechtshilfe- ersuchens? .....	306
b) Prozessuale Fragen .....	308
aa) Rechtsbehelfe.....	308
bb) Zuständigkeit der Gerichte und Klagegegner .....	309
cc) Prüfungsumfang der Gerichte.....	309
(1) Prinzipale Kontrolle nach Art. 111 SDÜ .....	310
(2) Inzidentkontrolle.....	313

dd) Einstweiliger Rechtsschutz.....	313
ee) Die Durchsetzbarkeit der gerichtlichen Entscheidung.....	315
c) Ergebnis.....	316
2. Rechtsschutz gegen Europol.....	317
a) Verfahren vor der gemeinsamen Kontrollinstanz.....	317
aa) Verfahrensablauf.....	317
bb) Zusammensetzung und Aufgaben der gemeinsamen Kontrollinstanz.....	318
(1) Allgemeine Vorschriften.....	318
(2) Der Ausschuß nach Art. 24 Abs. 7 EuropolÜbk (Beschwerdeausschuß).....	319
cc) Gerichtsqualität der gemeinsamen Kontrollinstanz?.....	320
(1) Errichtungsakt.....	321
(2) Rechtsprechungstätigkeit.....	321
(a) Die Kontrollinstanz als Aufsichts- und Judikativorgan.....	321
(b) Bindung an mitgliedstaatliche Stellungnahmen.....	322
(3) Unabhängigkeit und Unparteilichkeit.....	324
(4) Das Fehlen eines geregelten Verfahrens.....	327
(5) Die Entscheidung der Kontrollinstanz.....	328
(a) Zustandekommen und Inhalt der Entscheidung.....	328
(b) Der Erlaß einstweiliger Anordnungen.....	329
(c) Die Beteiligung der nationalen Instanz.....	330
(6) Ergebnis.....	333
b) Verfahren vor nationalen Gerichten.....	333
aa) Zuständigkeit der Gerichte jedes Mitgliedstaates.....	334
bb) Zuständigkeit der Gerichte am Wohnsitz des Betroffenen.....	334
cc) Bewertung.....	335
c) Vollstreckungs- und Sicherungsmaßnahmen gegen Europol.....	335
d) Resümee.....	336

V. Zusammenfassung und Ausblick.....	336
1. Die Rechtsschutzsituation in den vorgestellten Übereinkommen.....	337
a) Rechtsschutz im Rahmen der horizontalen Kooperation.....	337
b) Rechtsschutz im Rahmen der vertikalen Kooperation.....	338
2. Rechtsschutzmodelle aus anderen Kooperationsbereichen.....	338
a) Zentralisierung des Rechtsschutzes.....	339
b) Die Föderalisierung des Rechtsschutzes.....	340
aa) Rechtsschutz vor ausländischen Gerichten.....	340
bb) Rechtsschutz vor inländischen Gerichten.....	341
(1) Klagegegenstand: fiktiver inländischer Hoheitsakt.....	341
(2) Klagegegenstand: ausländischer Hoheitsakt.....	342
cc) Wahlrecht des Rechtsschutzsuchenden.....	343
3. Entwicklungsperspektiven.....	343
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>346</b>
<b>Sachregister.....</b>	<b>378</b>

## Abkürzungsverzeichnis

aaO.	am angegebenen Ort
a.A.	anderer Ansicht
abgedr.	abgedruckt
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
Abs.	Absatz
AFDI	Annuaire Francais de Droit International
AG-NTS	Ausführungsgesetz zum NATO-Truppenstatut
AJDA	Actualité Juridique/Droit Administratif
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
AWD/BB	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
BayPOG	Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BbgPOG	Brandenburgisches Polizeiorganisationsgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Beih.	Beiheft
BerDGVR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofes
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BKA	Bundeskriminalamt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfG (K)	Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts



BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWVP	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
CDE	Cahiers de Droit Européen
CML Rev.	Common Market Law Review
CR	Computer und Recht
DB	Der Betrieb
DNP	Die neue Polizei
DOC	Dokument(e)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EFG	Entscheidungssammlung der Finanzgerichte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
E.P.L.	European Public Law
EU	Europäische Union
EuAuslÜbk	Europäisches Auslieferungsübereinkommen
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuGVÜ	Europäisches Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen
EuR	Europarecht
EuRhÜbk	Europäisches Rechtshilfeübereinkommen
EuropolÜbk	Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen)
EuÜbStI	Europäisches Übereinkommen über Staatenimmunität
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZöR/ERPL	Europäische Zeitschrift für öffentliches Recht/European Review of Public Law
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f., ff.	folgende Seite(n)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FGO	Finanzgerichtsordnung
FILJ	Fordham International Law Journal
FR	Finanz-Rundschau für Einkommensteuer und Körperschaftsteuer
FS	Festschrift
Fußn.	Fußnote
FVG	Finanzverwaltungsgesetz
GA	Generalanwalt/Goldammer's Archiv für Strafrecht
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

GG	Grundgesetz
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GS	Gedächtnisschrift
GÜG	Grundstoffüberwachungsgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GYIL	German Yearbook of International Law
HbEuropR	Handbuch des Europäischen Rechts
HbStR	Handbuch des Staatsrechts
HbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
ICJ	International Court of Justice. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
IPrax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts
IRG	Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen
IZPR	Internationales Zivilprozeßrecht
JA	Juristische Arbeitsblätter
JbStVwW	Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JORF	Journal Officiel de la République Française
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KG	Kammergericht
Legal Issues	Legal Issues of European Integration
LKA	Landeskriminalamt
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LVwG SH	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MOG	Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
n.F.	neue Fassung/neue Folge
NGefAG	Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NTS	NATO-Truppenstatut
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖZöRV	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht

P.L.	Public Law
POG NW	Polizeiorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen
Rdnr(n).	Randnummer(n)
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RevMC	Revue du Marché Commun et de l'Union européenne
Rev. sc. eur.	Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé
RhpfPOG	Rheinland-pfälzisches Polizeiorganisationsgesetz
RiA	Recht im Amt
RiStBV	Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren
RiVAST	Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten
Riv. dir. eur.	Rivista di Diritto Europeo
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite/Satz
SächsPolG	Sächsische Polizeigesetz
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
Slg.	Sammlung
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SPoIG	Saarländisches Polizeigesetz
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
StIGHÉ	Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofes
StPO	Strafprozeßordnung
StV	Der Strafverteidiger
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht
ThürPOG	Thüringisches Polizeiorganisationsgesetz
UAbs.	Unterabsatz
UNTS	United Nations Treaty Series
Urt.	Urteil
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
wistra	Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer, Strafrecht
wrp	Wettbewerb in Recht und Praxis
WVR	Wörterbuch des Völkerrechts
YEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht
ZBJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZIS	Zollinformationssystem

ZISÜbk	Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich
ZK	Zollkodex
ZKA	Zollkriminalamt
ZollVG	Zollverwaltungsgesetz
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft



## A. Einleitung

Der Begriff der "Globalisierung" der wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge ist zu einem Schlagwort in der öffentlichen Diskussion der vergangenen Jahre geworden. Das Spannungsverhältnis zwischen der formalen Unabhängigkeit der Staaten (Souveränität) und ihrer faktischen globalen Verflechtung kann als geradezu klassisches Thema angesehen werden<sup>1</sup>. Die nationalen Grenzen haben in nahezu allen Bereichen an Bedeutung verloren. Umweltschutz, Wirtschafts- und Währungspolitik sowie Außen- und Innenpolitik sind auf der Ebene des Nationalstaates nicht mehr länger erfolgversprechend zu betreiben. Infolge dieser Entwicklung sind vielfältige Kooperationsformen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf diversen Entscheidungsebenen entstanden<sup>2</sup>. Ziel der Bemühungen um eine umfassende Zusammenarbeit und die Herausbildung supranationaler Kompetenzen und Entscheidungsstrukturen in Europa ist es, "die europäischen Nationalstaaten zu einem wirkmächtigen "Global Player" zusammenzufügen"<sup>3</sup>.

### I. Polizeiliche und zollbehördliche Zusammenarbeit als Ausprägung der Verwaltungskooperation in Europa

Art. B (4. Gedankenstrich) des EU-Vertrages in der durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Fassung definiert als Ziel der Europäischen Union "die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts". Zur Verwirklichung dieses Ziels arbeiten Polizei- und Zollverwaltungen<sup>4</sup> der Mitgliedstaaten immer enger zusammen. Das grenzüberschreitende Zusammenwirken dieser Behörden ist nur ein Beispiel der immer engeren exekutivischen Kooperation der EU-Staaten untereinander. Infolge der Fortentwicklung der europäischen Integration entwickeln sich Kooperationsstrukturen und -mechanismen nicht nur vertikal im Verhältnis der Mitgliedstaat-

---

<sup>1</sup> Schermers/Blokker, International Institutional Law, § 3.

<sup>2</sup> Vgl. W. Wessels, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Europäische Integration, S. 165 ff.

<sup>3</sup> Pitschas, JBStVwW 8 (1995), 379.

<sup>4</sup> Polizei- und Zollverwaltungen werden im folgenden unter dem Begriff "Sicherheitsbehörden" zusammengefaßt. Dieser soll hingegen *nicht* die Geheimdienste mit einschließen.

ten zur EG (-Kommission), sondern auch horizontal im Verhältnis der mitgliedstaatlichen Verwaltungen zueinander. Die Besonderheit der sicherheitsbehördlichen Zusammenarbeit liegt darin, daß sie außerhalb der klassischen Gemeinschaftsrechtsordnung im engeren Sinne angesiedelt ist und sich insoweit von der horizontalen mitgliedstaatlichen Kooperation innerhalb der EG unterscheidet<sup>5</sup>. Kooperationspflichten der nationalen Behörden bestehen dort in weiten Bereichen des Wirtschaftsrechts. Die Finanzbehörden arbeiten in Steuersachen seit langem intensiv zusammen<sup>6</sup>. Das Recht der inneren Sicherheit ist hinter dieser Entwicklung zurückgeblieben. Während insbesondere Strukturen der organisierten Kriminalität grenzüberschreitend kooperieren<sup>7</sup>, ist das Sicherheitsrecht traditionell durch eine starke Betonung der einzelstaatlichen Souveränität gekennzeichnet<sup>8</sup>. Doch zeichnet sich in der Politik ein Wandel des Souveränitätsverständnisses ab:

"Denn im heutigen Europa bedeutet Souveränität weniger die Fähigkeit zum Schutz der Grenzen, sondern die Fähigkeit, ihre Öffnung zu handhaben. Diese Herausforderungen bekommen eine immer größere Dimension, die über nationale Grenzen hinwegreicht. Mit Hilfe neuer technologischer Mittel betreiben Drogenhändler, Terroristen und Kriminelle ihre illegalen Geschäfte längst über nationale Grenzen hinweg. Die innere Sicherheit in Europa erfordert die Schaffung eines einheitlichen Rechtsraumes."<sup>9</sup>

Angesichts der fortbestehenden Unterschiede in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen braucht die grenzüberschreitende Kooperation in diesem Bereich in besonderem Maße flexible Strukturen, die allerdings in Konflikt mit dem überkommenen völkerrechtlichen Souveränitätsdenken geraten können. Aufgabe des Kooperationsrechts ist es, solche Konflikte zu verhindern, oder sie rechtlich faßbar zu machen und einem Mechanismus zur Klärung zu unterwerfen.

---

<sup>5</sup> Zu dieser *Schmidt-Aßmann*, EuR 1996, 270; ansatzweise auch *Scheuing*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Innovation, S. 289 (331 ff.); zur horizontalen Amtshilfe der EG-Mitgliedstaaten *Meier*, EuR 1989, 237.

<sup>6</sup> Grundlage der Zusammenarbeit sind zahlreiche bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen sowie für die EG-Staaten die zur Ausführung der EG-Amtshilfe- (Richtlinie (EWG) Nr. 77/799 des Rates vom 19. Dezember 1977, ABl. 1977 Nr. L 336, S. 15) und Beitreibungsrichtlinie (Richtlinie (EWG) Nr. 76/308 des Rates vom 15. März 1976, ABl. Nr. L 73, S. 18) erlassenen nationalen Rechtsvorschriften.

<sup>7</sup> *Pitschas*, in: ders., Politik und Recht, S. 4, hebt die günstigen Rahmenbedingungen für die "Globalisierung der Kriminalität hervor".

<sup>8</sup> Vgl. *Pitschas*, NVwZ 1994, 625: "Polizeirecht ist Souveränitätsrecht".

<sup>9</sup> Erklärung der Außenminister Kinkel (Deutschland) und Dini (Italien) zur Justiz- und Innenpolitik in der Europäischen Union, FAZ v. 21.2.1997, S. 6.

## II. Dimensionen der sicherheitsbehördlichen Zusammenarbeit

Wirksame zwischenstaatliche Kooperationsmechanismen benötigen rechtliche Rahmenbedingungen, die die Kooperation ermöglichen und steuern (1.), ebenso wie die tatsächliche Bereitschaft der beteiligten Personen, die rechtlichen Möglichkeiten zu nutzen und auszuschöpfen (2.).

### 1. Rechtliche Ebene

Die Kooperation der EU-Staaten findet auf verschiedenen rechtlichen Ebenen statt. Neben den klassischen völkerrechtlichen Vereinbarungen mit Nachbarstaaten<sup>10</sup> gewinnt die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres nach Titel VI des EU-Vertrages an Bedeutung. Das Europol-Übereinkommen<sup>11</sup> liegt den EU-Staaten zur Ratifizierung vor. Das Europäische Polizeiamt Europol soll als zentrale Verbindungsstelle die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden, insbesondere den Datenaustausch, fördern. An der Schnittstelle zwischen reinem Völkerrecht und Europäischer Union bewegen sich die Vertragsstaaten der Schengener Übereinkommen<sup>12</sup>. Ziel dieser Übereinkommen ist nicht die Errichtung einer gemeinsamen Polizeistelle, sondern die Förderung der Zusammenarbeit der nationalen Behörden. Es steht außer Zweifel, daß Verbesserungen in dieser Hinsicht erforderlich sind<sup>13</sup>. Die Kooperation im Rahmen von "Schengen" beruht derzeit auf völker-

---

<sup>10</sup> Vgl. *Witkämper/Krevert/Kohl*, Innere Sicherheit, S. 125 ff.

<sup>11</sup> Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens aufgrund von Art. K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), ABl. Nr. C 316/1.

<sup>12</sup> Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. Juni 1985, GMBL 1986, S. 79, (Schengen I) sowie Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990, BGBl. 1993 II, S. 1010 (SDÜ).

<sup>13</sup> Vgl. nur *Kruizinga*, in: *Morié/Murck/Schulte*, Europäische Polizei, S. 180 ff., der - neben anderen Beispielen - von einem Team niederländischer Polizeibeamter berichtet, das bei einem Einsatz in Belgien von der dortigen Gendarmerie festgenommen, verhört und schließlich für eine Nacht im Gefängnis behalten wurde, bevor es der niederländischen Gerichtsbarkeit übergeben wurde. Die Festnahme beruhte auf einer mangelhaften Koordination des Vorgehens der diversen belgischen Polizeibehörden untereinander.