

Az.: II/52-1229

Parlamentarische Behandlung des Europol-Übereinkommens

A - Auftrag

Am 26. Juli 1995 haben sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf den Entwurf eines Übereinkommens zur Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol) geeinigt¹. Der von der Bundesregierung im Bundesrat eingebrachte „Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 26. Juli 1995 aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union und über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Gesetz)“ enthält in Artikel 1 die Zustimmung zum Vertrag und in Artikel 2 Durchführungsbestimmungen zur Anpassung des Rechts der Bundesrepublik Deutschland. Der Bundesrat hat zu dem Gesetzentwurf in seiner 708. Sitzung am 31. Januar 1997 Stellung genommen².

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, zu prüfen, „in welcher Form die Landesregierung das Europol-Gesetz dem Landtag vorlegen muß und welche Rechte dem Landtag dabei zukommen“.

¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C316/2; auch abgedruckt in BR-Drs. 957/96 S. 18 ff.

² BR-Drs. 957/96 (Beschluß)

B - Gutachtliche Stellungnahme

I. Die Behandlung völkerrechtlicher Abkommen

1. Die innerstaatliche Behandlung völkerrechtlicher Abkommen richtet sich danach, ob es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag oder lediglich um ein Verwaltungsabkommen handelt. Ein völkerrechtlicher Vertrag liegt vor, wenn durch die Vereinbarung Regelungen getroffen werden, die einer gesetzlichen Grundlage bedürfen oder wenn deren Erfüllung nur durch Gesetz erfolgen kann³. Sofern keine dieser Voraussetzungen erfüllt ist, handelt es sich bei der Vereinbarung lediglich um ein Verwaltungsabkommen. Diese können von den Exekutivorganen ohne parlamentarische Beteiligung abgeschlossen werden⁴. Dagegen bedürfen völkerrechtliche Verträge zu ihrer innerstaatlichen Wirksamkeit der Transformation in nationales Recht durch die Parlamente.
2. Sofern allerdings ein Vertragsentwurf - sei es ein Verwaltungsabkommen oder ein völkerrechtlicher Vertrag - auch Regelungen enthält, die in die Kompetenz der Länder fallen, ist die Zustimmung sämtlicher Länder nach Ziffer 3 der Lindauer Vereinbarung erforderlich. Berührt das Abkommen zudem Gesetzgebungskompetenzen der Länder, übernimmt der Bund also in völkerrechtlichen Verträgen Verpflichtungen, deren Erfüllung ganz oder teilweise nur durch Erlass eines Landesgesetzes möglich ist, ist zudem der Landtag zu beteiligen.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen vor der Abgabe der Einverständniserklärung nach Ziffer 3 der Lindauer Vereinbarung auch die Landesparlamente zu beteiligen sind, ist vom Wissenschaftlichen Dienst in seiner gutachtlichen

³ Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, 1967, S. 171 ff.; Schweitzer, Staatsrecht III, 1986, Rdnr. 327; P. G. Schneider, Beteiligung der Landesparlamente beim Zustandekommen von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen der Bundesländer, Diss. Mainz, 1978, S. 91 f.

⁴ Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl., 1990, S. 108

Stellungnahme vom 15.11.1993 zur Zustimmungsbedürftigkeit des Änderungsabkommens zum Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut behandelt worden⁵. Diese Stellungnahme, die in einen entsprechenden Beschluß der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente mündete⁶, läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Vom Erfordernis der Zustimmung des Landtags ist auszugehen, wenn

- es ein dem Inhalt des Vertrags ganz oder teilweise entgegenstehendes Landesgesetz gibt,
- es ein mit dem Inhalt des Vertrags ganz oder teilweise übereinstimmendes Landesgesetz gibt (Parallelabkommen),
- eine entsprechende landesrechtliche Regelung nur durch Gesetz getroffen werden könnte, insbesondere weil sie entweder in die Freiheit oder das Eigentum von Bürgern eingreift oder sonst wesentlich für die Verwirklichung eines Grundrechts ist,
- kommunalen Gebietskörperschaften oder sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts in dem Vertrag Aufgaben verbindlich übertragen werden sollen, die ihnen ohne besonderes Gesetz nicht zugewiesen werden dürfen,
- finanzielle Verpflichtungen des Landes begründet werden, die über die im Haushalt bereits enthaltenen Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen hinausgehen.

Sofern eine der vorgenannten Voraussetzungen erfüllt ist, haben die Landesregierungen vor der Abgabe der Einverständniserklärung des Landes zu völkerrechtlichen Verträgen des Bundes (Nr. 3 des Lindauer Abkommens) und zur Transformation des Vertrages in Landesrecht die Zustimmung der Landesparlamente einzuholen⁷.

3. Daran ändert sich nach Auffassung der Länder auch nichts, wenn es sich um völkerrechtliche Abkommen in Angelegenheiten der Europäischen Union handelt.

Der Bundesrat ist der Ansicht, daß die Anwendung des Lindauer Abkommens nicht durch Artikel 23 GG ausgeschlossen wird. In dieser Bestimmung, insbeson-

⁵ Az.: II-52-976

⁶ Entschließung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 9.5.1995 in Konstanz

⁷ In Rheinland-Pfalz erfolgt die Zustimmung zur Transformation nach ständiger Staatspraxis in analoger Anwendung von Artikel 101 Satz 2 LV in Gesetzesform

dere in den Absätzen 4 bis 6 ist das Verfahren der Länderbeteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union geregelt. In der Rechtslehre wird dazu die Ansicht vertreten, in Angelegenheiten der Europäischen Union habe die Beteiligung der Länder in Artikel 23 GG eine abschließende Regelung erfahren; das Lindauer Abkommen sei daher insoweit nicht mehr einschlägig⁸. Diese Auffassung vertritt auch der Bund. Dagegen ist in einer Fußnote zu Nummer VII.1 der „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993“⁹ festgehalten, daß in der Frage, ob und inwieweit darüber hinaus ggf. innerstaatlich eine Zustimmung der Länder nach der Lindauer Absprache erforderlich ist, bei Bund und Ländern unterschiedliche Rechtsauffassungen bestehen; das Verfahren in diesen Fällen soll einer besonderen Absprache überlassen bleiben¹⁰.

Vor diesem Hintergrund wird in dieser gutachtlichen Stellungnahme davon ausgegangen, daß das Lindauer Abkommen grundsätzlich auch in diesen Fällen anwendbar bleibt.

II. Inhalt des Europol-Übereinkommens

1. Das Übereinkommen verpflichtet die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit zur Zusammenarbeit. Dazu wird ein Europäi-

sches Polizeiamt (Europol) errichtet¹¹ und werden in dem Übereinkommen im einzelnen die Aufgaben, die Befugnisse, die Rechtsstellung und die Organisation der neuen gemeinsamen Behörde geregelt. Diese Regelungen betreffen die interna-

⁸ Scholz in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand Oktober 1996, Artikel 23 Rdnr. 142; Winkelmann, Innerstaatliche Kompetenzverteilung bei Vertragsabschlüssen in Angelegenheiten der Europäischen Union DVBl. 1993, S. 1128 ff.

⁹ Vgl. Vorlage 12/1912

¹⁰ Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 14.7.1995 - BR-Drs. 404/95 (Beschluß); sowie dem Beschluß zum Europol-Gesetz Drs. 957/96 (Beschluß), S. 2

¹¹ Artikel 1 Abs. 1 des Übereinkommens

tionale Verbrechensbekämpfung und damit einen Gegenstand der Bundesgesetzgebung nach Artikel 73 Nr. 10 GG. Ferner enthält das Übereinkommen im Zusammenhang mit den Bestimmungen zur Verschwiegenheit und Geheimhaltung in Artikel 32 Abs. 4 strafrechtliche Bestimmungen sowie in den Artikeln 38 und 39 Bestimmungen zur Staatshaftung. Auch hier handelt es sich um Gegenstände der Bundesgesetzgebung nach Artikel 74 Nr. 1 (Strafrecht) und Artikel 74 Nr. 25 (Staatshaftung)¹².

Außerdem hat Europol die Aufgabe, automatisierte Informationssammlungen zu unterhalten, die personenbezogene Daten enthalten¹³. Diese Daten werden im wesentlichen von den Mitgliedsstaaten eingegeben oder übermittelt¹⁴. Diese datenschutzrechtlich relevanten Bestimmungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Denn nicht nur die Erhebung, sondern auch die Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten stellt einen Eingriff in das Recht der informationellen Selbstbestimmung dar und ist nur auf gesetzlicher Grundlage zulässig¹⁵. Die dazu erforderliche Gesetzgebungsbefugnis steht dem Bund - jedenfalls soweit Bundesbehörden betroffen sind - als Annexkompetenz zu Artikel 73 Nr. 10 GG zu.

Die Bundesregierung hat daher gem. Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG - zunächst dem Bundesrat - den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zu dem Übereinkommen vorgelegt, da für dessen innerstaatliche Umsetzung die Mitwirkung der zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes erforderlich ist.

2. Darüber hinaus wäre jedoch die Beteiligung der Landesparlamente erforderlich, falls das Übereinkommen auch Gesetzgebungskompetenzen der Länder in der oben beschriebenen Form¹⁶ betrifft.

¹² Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Rechtsausschusses des Bundesrates, Niederschrift der 719. Sitzung am 15.1.1997, S. 72

¹³ Artikel 3 Abs. 1 Nr. 5 des Übereinkommens

¹⁴ Artikel 7 Abs. 1 Satz 2, 10 Abs. 3 Satz 2 des Übereinkommens

¹⁵ BVerfGE 65, 1, 43; 78, 77, 84 f.

¹⁶ Vgl. oben S. 3

- a) Dies ist indes nicht der Fall. Das Übereinkommen legt zwar fest, welche Daten in den automatisierten Informationssammlungen enthalten sein sollen¹⁷, es begründet jedoch keine Pflicht von Länderbehörden, diese Daten zu erheben und zu übermitteln. Eine entsprechende Pflicht für die Landespolizeibehörden schreibt allein Artikel 2 § 2 Abs. 1 Satz 1 des Europol-Gesetzentwurfs im Hinblick auf das Bundeskriminalamt vor. Danach haben die Landespolizeibehörden die Pflicht, Informationen an das Bundeskriminalamt zu übermitteln, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben als nationale Stelle erforderlich ist. Das Übereinkommen setzt dagegen den Bestand der Daten voraus und begründet eine Mitteilungspflicht in Artikel 10 Abs. 3 allein für die nationale Stelle. Wer diese nationale Stelle ist, muß innerstaatlich geregelt werden. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang auch, daß nach Artikel 2 § 3 Abs. 1 Satz 1 des Europol-Gesetzentwurfs entgegen Artikel 4 Abs. 2 des Übereinkommens auch die Landeskriminalämter innerstaatlich befugt sind, in einem automatisierten Verfahren über das Bundeskriminalamt Daten in das Informationssystem einzugeben und abzurufen¹⁸. Dieses Befugnis wird nicht durch das Übereinkommen, sondern durch eine bundesgesetzliche Regelung begründet.

Zwar hat der Rechtsausschuß des Bundesrates die Auffassung vertreten, da das Übereinkommen zahlreiche Vorschriften über die Vereinbarung personenbezogener Daten enthalte, die von den Länderpolizeien erhoben würden, seien Gegenstände der Gesetzgebungskompetenz der Länder betroffen¹⁹. Der Bundesrat

hat dies in seiner Stellungnahme zu dem Übereinkommen jedoch so nicht übernommen, sondern zurückhaltender formuliert und lediglich von einer „Kompetenz der Länder“ gesprochen²⁰. Kompetenzen der Länder sind jedoch auch dann betroffen, wenn das Übereinkommen - wie hier - Regelungen des Verwaltungsvorgangs für Landesbehörden enthält. Davon geht der Bundesrat weiterhin aus

¹⁷ Artikel 8 Abs. 2, 3 des Übereinkommens

¹⁸ Vgl. dazu auch die Protokollerklärung der deutschen Delegation zu Artikel 4 Abs. 2 des Übereinkommens, abgedruckt in BR-Drs. 957/96, S. 56

¹⁹ Niederschrift der 719. Sitzung vom 15.1.1997, S. 73

²⁰ BR-Drs. 957/96 (Beschluß), S. 2

und hält daher am Erfordernis einer Zustimmung der Länder(regierungen) nach Ziffer 3 des Lindauer Abkommens fest.

- b) Begründet somit das Übereinkommen keine unmittelbaren Rechtsverpflichtungen für Länderbehörden, sondern allein für die nationale Stelle, so könnten Gegenstände der Ländergesetzgebung gleichwohl betroffen sein, wenn dem Bund die Befugnis zur Bestimmung der nationalen Stelle oder zur Verpflichtung der Länderbehörden zur Datenweitergabe an diese nicht zustünde. In diesem Fall könnte der Bund seinen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen nicht ohne Mitwirkung der Länderparlamente nachkommen.

Nach Artikel 73 Nr. 10 GG steht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die internationale Verbrechensbekämpfung zu. Damit ist nicht die unmittelbare Strafverfolgung gemeint, sondern die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Straftaten von internationaler Bedeutung, für deren Bekämpfung die Inanspruchnahme internationaler „Amtshilfe“ als erforderlich angesehen wird²¹. Dies bezieht den präventiven Bereich der Verhütung von Straftaten mit ein²². Artikel 73 Nr. 10 GG räumt dem Bund mithin für den Bereich der inter-

nationalen Verbrechensbekämpfung die ausschließliche Zuständigkeit auch im präventiv polizeilichen Bereich ein. Allerdings geht es bei der vorbeugenden Straftatenbekämpfung weniger um ein Vorbeugen im Sinne des Verhinderns von Straftaten als vielmehr um ein Vorsorgen für die notwendige Aufklärung nach begangener Straftat²³. Gleichwohl darf die generalpräventive Wirkung nicht übersehen werden: potentielle Täter, die wissen, daß die internationale Zusam-

²¹ Evers, Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, 1974, Artikel 73 Nr. 10 Rdnr. 27; Pieroth in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., 1995, Artikel 73 Rdnr. 25; Kunig in Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl., 1996, Artikel 73 Rdnr. 42; Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand Oktober 1996, Artikel 73 Rdnr. 166

²² Pestalozza in v.Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band 8, 3. Aufl., 1996, Artikel 73 Nr. 10 Rdnr. 686 f.

²³ Bäuml, Polizeiliche Informationsverarbeitung in Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 2. Aufl., 1996, S. 715 Rdnr. 528 m.w.N.; Riegel, Bundespolizeirecht, 1985, § 5 BKA-Gesetz, S. 45

menarbeit ihre Überführung erleichtern kann, werden sich ggf. eher von Straftaten abhalten lassen. Jedoch wird der dem Polizeirecht zuzuordnende klassische Bereich der Gefahrenabwehr somit in seinem Kerngehalt nicht tangiert²⁴. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Bestimmung beschränkt sich die Kompetenzzuweisung auch nicht nur darauf, Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern zu treffen, sondern der Bund ist allein für das Sachgebiet der internationalen Verbrechensbekämpfung zuständig, namentlich für den hier in erster Linie interessierenden Bereich des Austauschs von Nachrichten und Informationen²⁵. Denn die vorbeugende Verbrechensbekämpfung basiert zu einem wesentlichen Teil - wie auch in der Aufgabenbeschreibung von Europol zum Ausdruck kommt²⁶ auf der Datenverarbeitung. Im Kern erweist sich die Erhebung, die Speicherung und der Austausch von Daten als „informationelle Vorsorge für die spätere Aufklärung noch nicht begangener Straftaten“²⁷. Der Bund durfte daher als Annexkompetenz aus Artikel 73 Nr. 10 die Länderbehörden zur Übermittlung von Daten verpflichten. Im Bereich des Datenschutzes können weder der Bund noch die Länder für sich ein Gesetzgebungsmonopol in Anspruch nehmen. Die Gesetzgebungszuständigkeit folgt vielmehr als Annexkompetenz dem konkreten Regelungszusammenhang²⁸.

- c) Das Übereinkommen könnte allerdings der Zustimmung des Landtags bedürfen, wenn finanzielle Verpflichtungen des Landes begründet werden, die über die Laufzeit des Haushalts hinausgehen und der Landtag nicht in Kenntnis des Inhalts des Vertrages Mittel für die laufende Haushaltsperiode bewilligt hat.

Das Abkommen begründet jedoch keine unmittelbaren finanziellen Verpflichtungen des Landes. Auch in diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß aus dem Übereinkommen unmittelbar nur die nationale Stelle verpflichtet wird, nicht dagegen Verpflichtungen der Polizeibehörden der Länder erfolgen. Mögliche Kosten der Länder werden daher allenfalls im Zusammenhang mit den Durchfüh-

²⁴ In diesem Sinne auch Bäuml, a.a.O., S. 714 f. Rdr. 527

²⁵ Evers, a.a.O., Rdnr. 28; Maunz, a.a.O., Rdnr. 166

²⁶ Vgl. Artikel 3 Abs. 1 des Übereinkommens

²⁷ Bäuml, a.a.O., S. 714 f. Rdnrn. 526, 528; ähnlich Riegel, a.a.O., S. 45

rungsbestimmungen in Artikel 2 des Europol-Gesetzentwurfs begründet. So hängt es z.B. allein von der Entscheidung der Länder ab, ob sie von der in Artikel 2 § 3 Abs. 1 des Europol-Gesetzentwurfs eingeräumten Befugnis zum unmittelbaren Zugriff auf das Informationssystem Gebrauch machen und damit die im Vorblatt des Gesetzentwurfs erwähnte Kostenbelastung²⁹ für die Anpassung und den laufenden Unterhalt der ländereigenen Datenverarbeitungssysteme entstehen.

III. Zusammenfassung

Im Ergebnis läßt sich damit festhalten, daß eine Beteiligung des Landtags nicht erforderlich ist. Das Europol-Übereinkommen begründet - insbesondere im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung - keine unmittelbaren Verpflichtungen für Landesbehörden, die einer gesetzlichen Grundlage bedürften. Es richtet sich insoweit allein an die nationale Stelle und damit an das Bundeskriminalamt. Gesetzgebungskompetenzen der Länder werden daher durch das Übereinkommen nicht berührt.

Verpflichtungen zur Datenübermittlung an das Bundeskriminalamt als nationale Stelle werden allein in Artikel 2 § 2 Abs. 1 Satz 1 des Europol-Gesetzentwurfs begründet. Dazu steht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 73 Nr. 10 GG (Internationale Verbrechensbekämpfung) zu. Das Übereinkommen enthält allerdings unter anderem Regelungen des Verwaltungsverfahrens der Landeskriminalämter bei der Bearbeitung personenbezogener Daten. Es bedarf daher der Zustimmung der Länder nach Ziffer 3 des Lindauer Abkommens, dessen Anwendung nach Auffassung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union nicht durch Artikel 23 GG ausgeschlossen ist.

²⁸ Simitis, Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz, 4. Aufl., Loseblattsammlung, Stand Dezember 1995, § 1 Rdnr. 63 f.

²⁹ Vorblatt des Gesetzentwurfs für ein Europol-Gesetz, Buchstabe D Kosten der öffentlichen Haushalte, BR-Drs. 957/96

Eine Beteiligung des Landtages ist auch nicht erforderlich, weil durch das Abkommen finanzielle Verpflichtungen des Landes begründet würden. Den Ländern entstehen Kosten allenfalls im Zusammenhang mit den Durchführungsbestimmungen in Artikel 2 des Europol-Gesetzentwurfs.

Wissenschaftlicher Dienst