

Andreas Fisahn

Europol – Probleme der Kontrolle

Die in vielen Bereichen stattfindende Europäisierung erfaßt auch die Polizei. Das Europol-Gesetz von 1997 hat zur Folge, daß die Bundesrepublik nationale Verbindungsstellen zu Europol schaffen muß. Der Autor analysiert, welche Gefahren diese Zentralisierung der Polizeiarbeit in sich birgt. Insbesondere den damit verbundenen Machtzuwachs der Polizei, findet er diskussionswürdig.

Die Red.

Am 16. 12. 1997 ist das Gesetz über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol-Gesetz) ausgefertigt worden. Die Bundesrepublik stimmt damit dem Übereinkommen vom 26. 7. 1995 zur Errichtung eines europäischen Polizeiamtes zu und setzt es, soweit das erforderlich war, in nationales Recht um, d. h. es werden die nationalen Verbindungsstellen zu Europol sowie die nationalen Vertreter für die Kontrollinstanz für Europol benannt. Damit wurde eine lange Geschichte der Zusammenarbeit der europäischen Polizeien bis zu einem gewissen Grade und in einem ersten Schritt institutionalisiert sowie rechtlich legitimiert. Die nächsten Schritte werden schon erörtert: Europol soll von einer Datensammel- und Analysezentrale zu einem auch operativ arbeitenden, zentralen, europäischen Polizeiamt werden, was im Namen des Übereinkommens angelegt ist. Die zu erwartende sukzessive Zentralisierung der Polizei bedarf hinsichtlich ihrer Funktion wie ihres institutionellen Arrangements einer besonderen Rechtfertigung.

1. Legitimationsdiskurse um die polizeiliche Zusammenarbeit

Ein Blick auf die Entwicklung der europäischen Polizeiarbeit zeigt, daß die Zentralisierungstendenz unterschiedliche Bedrohungs- oder Kriminalitätsdiskurse überdauert hat, gleichsam unabhängig von diesen Diskursen existiert. Innerhalb der Kriminalitätsdiskurse haben Paradigmenwechsel stattgefunden, die keinen Einfluß auf die Forderung nach einer polizeilichen Zusammenarbeit in Europa und ihre Installierung hatten. Die Zentralisierungstendenz, muß man daraus schließen, entwickelte sich unabhängig von den zeitlich unterschiedlichen Bedrohungsszenarien und -diskursen, vielmehr wurden diese Diskurse jeweils zur Rechtfertigung der weiteren Zusammenarbeit bzw. Zentralisierung genutzt. Umgekehrt entsteht die Gefahr, daß bei zunehmender Zentralisierung die Legitimationsdiskurse zentral gesteuert werden können, sich zentrale Einheiten selbst legitimieren.

Erste Diskussion über eine europäische Polizei entstanden schon in den 70er Jahren.¹ 1974 organisierte der Bund Deutscher Kriminalbeamter eine Tagung mit dem Thema »Europäische Gemeinschaft – auch für die Kriminalpolizei«, auf der die Vereinheitlichung des EG-Strafrechts und die Schaffung einer europäischen Polizei gefordert wurden. Diese sollte nach den damaligen Forderungen mit operativen Funktionen ausgestattet sein, um so die Rechtshilfeersuchen zwischen den EG-Staaten zu vermeiden oder zu vereinfachen.²

1976 fand nach mehreren Regierungstreffen zur Terrorismusbekämpfung ein erstes Treffen der Innen- bzw. Justizminister der EG-Staaten in Luxemburg statt, die sich im folgenden um eine Zusammenarbeit der Polizeien bei der Bekämpfung des Terrorismus sowie in allgemeinen Polizeiangelegenheiten bemühten. Diese Konferenzen der Innen- und Justizminister erhielten den Namen Trevi-Gruppe, die zunächst jenseits der Bestimmungen des EG-Vertrages, d. h. jenseits der vertraglich festgelegten Zusammenarbeit in der EG und ohne Kompetenzausstattung durch den EG-Vertrag eine Zusammenarbeit anstrebte. Institutionalisiert wurden regelmäßige Treffen auf Ministerebene und auf der Ebene hoher Regierungsbeamter sowie Arbeitsgruppen von Polizei- und Geheimdienstmitarbeitern. Die Luxemburger Tagung der Trevi-Gruppe formulierte folgende Zielbestimmungen und Arbeitsgebiete der polizeilichen Kooperation, die von einzusetzenden Arbeitsgruppen bearbeitet werden sollten: Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, der Luftsicherheit, der Sicherung von Atomkraftanlagen, bei der Bekämpfung von und Sicherung vor unfallbedingten Katastrophen sowie Zusammenarbeit in Form des Austausches von Polizeibeamten und im Hinblick auf die technische und sonstige polizeiliche Ausrüstung.³

Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit lag, das läßt sich schon dem Aufgabenkatalog entnehmen, entsprach aber auch der Arbeit der dann tatsächlich installierten Arbeitsgruppen, in der Terrorismusbekämpfung (Trevi-Arbeitsgruppe I), zu der in weiterem Sinne auch die Flugsicherung zu zählen ist. Dagegen hat der Schutz der Atomanlagen keine reale Bedeutung erlangt⁴, schon weil das theoretische Bedrohungspotential zumindest bis in die 90er Jahre nicht manifest wurde.⁵ Dabei ist nicht zu erkennen, daß auch der Schutz von Atomanlagen nur vor dem Hintergrund der Bedrohung durch Terroristen in seinem Stellenwert für die Zielbestimmung verständlich wird. Nur auf dem Gebiet der technischen und personellen Zusammenarbeit wurde noch ein Austausch über die entsprechende Trevi-Arbeitsgruppe organisiert.

Über die 1979 gebildete Police Working Group on Terrorism wurde die polizeiliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung über die EG-Staaten auf die skandinavischen Länder erweitert, die zu diesem Zeitpunkt nicht EG-Staaten waren. Die Zusammenarbeit, die in diesem Rahmen etabliert wurde, bestand vor

¹ Vgl. den ausführlichen Überblick bei Busch, H., Grenzenlose Polizei, Münster 1995, S. 303 ff.

² Grunert, R., Vorschläge zur Realisierung des Europol-Gedankens, in: BDK, Materialien für die Neuordnung der Verbrechensaufklärung und Verbrechensverhütung in Europa, (Berlin 1974), S. 6; Busch, a.a.O., S. 304.

³ Bunyan, T., Trevi, Europol and the European State, in: ders. (Hrsg.), Statewatching, Nottingham 1993, S. 15/16 ff.

⁴ Bunyan, a.a.O., S. 17; Busch, a.a.O., S. 308 f.

⁵ Ein Problem trat erst mit dem Zusammenbruch der Staaten des »real existierenden Sozialismus« und der damit verbundenen Auflösung institutioneller und gesellschaftlicher Strukturen auf, die es ermöglichte, daß Kernmaterial von nichtstaatlichen Organisationen zum Verkauf angeboten wurde. Auch kritische Stimmen, die den »Atomstaat« als Schreckensszenario (vgl. Jungk, R., Der Atomstaat, Reinbek 1980) ausmalten, lagen mit ihrer Prognose daneben, was lehren sollte, mit der Prognose allgemeiner Entwicklungstendenzen vorsichtig umzugehen.

allem im gegenseitigen Austausch von Informationen und Daten, wobei die sächlichen Spuren, die z. B. KFZ, Banknoten, Waffen, Ausweispapiere u. ä. betreffen, im Vordergrund standen.⁶ Von der Bundesrepublik wurden nach 1978 die Sachfahndungsdaten in INPOL, dem zentralen polizeilichen Informationssystem, nicht jedoch die mit diesen Daten verbundenen personenbezogenen Daten den Kooperationspartnern über deren Verbindungsbüros online oder per telex abrufbar zur Verfügung gestellt.⁷ Übermittelt wurden aber auch Daten von Personen, die im »Verdacht stehen, in terroristische Aktionen verwickelt« zu sein, was die Ausweisung oder eine Verweigerung der Einreise ermöglichte.⁸

b) Zweite Bedrohung – Drogen und organisierte Kriminalität

Mitte der 80er Jahre setzte ein Paradigmenwechsel ein. An die Stelle der Bedrohung durch den Terrorismus rückte die Bedrohung durch den Drogenhandel. Europa schloß sich, wenn auch in milderer Form dem US-amerikanischen Krieg gegen die Drogen bzw. gegen Drogenhändler und die Drogen»mafia« an. Diese wird gleichsam als Zentrum der organisierten Kriminalität ausgemacht, deren Bedeutung im öffentlichen Diskurs erst später über den Drogenhandel zu einem umfassenden Bedrohungsszenario ausgeweitet wird. 1985 begann neben der Arbeitsgruppe zum Terrorismus und zur allgemeinen Polizeiarbeit eine dritte Arbeitsgruppe die Arbeit. Ihr Aufgabengebiet war die organisierte Kriminalität des internationalen Drogenhandels⁹, die erweitert wurde auf bewaffnete Raubüberfälle, KFZ-Schiebereien, Mißbrauch von Scheck- und Kreditkarten, Kunstdiebstahl u. a., wobei der Drogenhandel jedoch Schwerpunkt blieb.¹⁰ Die Arbeit dieser Arbeitsgruppe bestand im allgemeinen Informations- und Erfahrungsaustausch, außerdem wurden Drogen-Verbindungsbeamte in verschiedene Nicht EG-Länder (USA, Kanada, Indien, und die skandinavischen Länder) entsandt, die einen Informationsaustausch gewährleisten sollten.¹¹ Die Trevi-Arbeitsgruppe III bildete den Nukleus für die Europäische Drogenstelle (EDS), die wiederum der erste Baustein für Europol war.

c) Dritte Bedrohung: unkontrollierte Einwanderung

Gleichsam auf einem Nebengleis erfolgte im Kontext des Schengener Abkommens eine weitere zumindest informationelle Zentralisierung der Polizeiarbeit. Der Abbau der Grenzkontrollen an den innereuropäischen Grenzen war begleitet von einem Ruf nach ausgleichenden Maßnahmen für den Verlust an Überwachungsmöglichkeiten, die mit den Kontrollen verbunden waren. Argumentiert wurde, daß die Grenzkontrollen insbesondere gegenüber dem Drogenschmuggel einen Filter und ein wichtiges Instrument der Kriminalitätsbekämpfung darstellen.¹² Gefordert wurde, den Verlust

⁶ Wiesel, G., EDV-unterstützte Zusammenarbeit – Stand und Perspektiven, in: BKA, Internationale Verbrechensbekämpfung – Europäische Perspektiven, Wiesbaden 1985, S. 211/212.

⁷ Reinhard, R., Polizeitechnik und europäische Einigung, in: BKA, Technik im Dienste der Straftatenbekämpfung, Wiesbaden 1990, S. 153/155.

⁸ Busch, a.a.O., S. 312.

⁹ Bunyan, a.a.O., S. 19, Busch, a.a.O., S. 308 f.

¹⁰ Busch, a.a.O., S. 318.

¹¹ Busch, a.a.O., S. 318 f., Bunyan, a.a.O., S. 19.

¹² Vgl. etwa Rosenbauer, H., Europa 1992 – Die Aufhebung der Binnengrenzen: Konsequenzen für die innere Sicherheit, in: Terrorismus Informationsdienst 1989, H. 4, S. 1 f.

an Sicherheit und an Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Drogenkriminalität auszugleichen und eine entsprechende Zusammenarbeit der Polizeien der Schengener Staaten zu ermöglichen. Dabei haben jedoch nicht nur Kritiker¹³ des Diskurses um die »innere Sicherheit« darauf aufmerksam gemacht, daß Grenzkontrollen allenfalls geeignet waren, den kleinen Schmuggel und die Alltagskriminalität aufzudecken, da – außer in der Hochphase des bundesdeutschen Terrorismus – eine systematische Kontrolle bei beständig wachsendem grenzüberschreitenden Verkehr niemals stattgefunden hat und auch nicht stattfinden konnte. Kriminalitätsbekämpfung an der Grenze ist prinzipiell auf das Zufallsprinzip angewiesen und ein wenig intelligentes Fahndungsinstrument, das gegenüber organisierter Kriminalität versagen muß.¹⁴ Grenzkontrollen erweisen sich allerdings als wirksamer »Filter« gegenüber »unerwünschten« Ausländern, d. h. sie sind geeignet, die Einreise und Ausreise von Personen zu kontrollieren, die als Ausländer erkennbar sind, da hier nicht nach Zufall kontrolliert werden muß, sondern die Kontrolle gezielt auf Personen konzentriert werden kann, die als Ausländer erkennbar sind. Grenzkontrollen wirken also als Instrument gegen illegale Zuwanderung und illegale Einreise. Heiner Busch hat auf diesen Zusammenhang zwischen einer europäischen Asyl- und Zuwanderungs- bzw. Abschottungspolitik und den Schengener »Kompensationsmaßnahmen« aufmerksam gemacht.¹⁵

Zu diesen »Kompensationsmaßnahmen« gehören die Angleichung der Visapolitik, die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen in Asylverfahren, die verstärkten Kontrollen an den Außengrenzen zu den Schengen-Staaten sowie der Aufbau eines Schengener Informationssystems, SIS, mit dem der erste von mehreren Staaten gemeinsam genutzte Personenfahndungscomputer installiert wurde.¹⁶ Die Ausschreibung im SIS läßt sich als Rechtshilfeersuchen an die anderen Staaten lesen, die zur Fahndung ausgeschriebene Person festzunehmen, wobei die ersuchten Staaten aufgrund der spärlichen Informationen nur eine sehr beschränkte Möglichkeit der rechtlichen Überprüfung haben, was SIS vom Interpol-Computer unterscheidet.¹⁷ Neben der Ausschreibung zum Zwecke der Festnahme und Auslieferung sowie der allgemeinen Personenfahndung soll eine Ausschreibung im SIS auch zur Verweigerung der Einreise von Drittäusländern erfolgen (Art. 96 Schengener Durchführungsübereinkommen). SIS ist also nicht nur als vereinfachte Rechtshilfe konzipiert, sondern dient als informationelle Grundlage für eine gemeinsame Politik gegenüber Drittäusländern.

2. Maastricht – Grundlagen von Europol

Mit dem Maastrichter Vertrag erhielt die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU eine kompetenzrechtliche Grundlage. Die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik wurde zur dritten Säule der Europäischen Union, sie wurde vom »Nebengleis« der informellen Zusammenarbeit aufgrund multilateraler Vereinbarungen zum festen Bestandteil des EU-Vertrages. Das schaffte einerseits weitergehende Möglichkeiten der Zentralisierung der Polizeiarbeit und andererseits auch die Möglichkeit zu ihrer

¹³ Vgl. Schäuble, W., Pressedienst des BMI – Der Bundesinnenminister teilt mit, v. 26. 6. 1989, S. 5.

¹⁴ Vgl. dazu ausführlich Busch, a.a.O., S. 37 ff.

¹⁵ Busch, a.a.O., S. 73 ff.

¹⁶ Vgl. dazu Scheller, S., Das Schengener Informationssystem – Rechtshilfeersuchen per Computer, JZ 1992, S. 904.

¹⁷ Scheller, a.a.O., S. 906.

Verrechtlichung und institutionellen Kontrolle. Die Ziele der Zusammenarbeit werden in Art. K 1 EU-Vertrag festgelegt. Als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse werden die Einwanderungspolitik und Regelungen an den Außengrenzen aufgeführt sowie in Nr. 9 die »polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der intentionalen Kriminalität..., in Verbindung mit dem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamtes (Europol)«. Die Aufnahme des Europäischen Polizeiamtes in den EU-Vertrag geht zurück auf Diskussionen, die im Rahmen der Trevi-Gruppe 1989 begannen und auf einen stufenweisen Ausbau der europäischen Polizei zielten.¹⁸

Im Juni 1993 einigte sich die Konferenz der Innenminister der EU darauf, eine Europäische Drogenstelle mit Sitz in Den Haag zu errichten, die Anfang 1994 ihre Arbeit aufnahm. Ihr Aufgabenfeld umfaßte zunächst nur die Bekämpfung der Drogenkriminalität, im März 1995 wurde ihr Aufgabenfeld erweitert auf die Deliktfelder illegaler Handel mit nuklearen oder radioaktiven Materialien, Schleuserkriminalität, Verschiebung von Kraftfahrzeugen und die mit diesen Delikten verbundene Geldwäsche, 1996 kam schließlich der Menschenhandel hinzu.¹⁹ Am 26. 7. 1995 wurde das Europol-Übereinkommen unterzeichnet, mit dem das europäische Polizeiamt institutionalisiert wurde.

Europol erhält nach dem Abkommen eine zeitlich abgestufte Zuständigkeit. Zunächst soll Europol zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, des illegalen Handels mit radioaktiven Substanzen, der Schleuserkriminalität, des Menschenhandels und der Kraftfahrzeugkriminalität tätig werden. Nach zwei Jahren soll dann der Terrorismus als Aufgabenfeld hinzukommen. Zum Zuständigkeitsbereich gehören dabei die mit diesen Kriminalitätsformen verbundene Geldwäsche sowie sonstige »damit im Zusammenhang stehende Straftaten« (Art. 2). In dieser Festlegung des Kompetenzbereiches wird der Paradigmenwechsel im Bedrohungszenario, der anhand der Entwicklung der Trevi-Arbeit gezeigt werden konnte, erneut sichtbar.

3. Die Institution Europol

Die Mittel, die Europol zur Erfüllung dieser Aufgaben zur Verfügung stehen, lassen sich kurz als Datensammlung und Datenanalyse umschreiben. Die Europol-Datensammlung umfaßt drei Daten, nämlich einmal das automatisierte Informationssystem mit den Datensätzen der Mitgliedstaaten, zweitens Analyse und Arbeitsdateien von Europol und drittens ein Indexsystem. Im automatisierten Informationssystem werden Daten über solche Personen gespeichert, die einer Straftat, für die Europol zuständig ist, verdächtigt werden oder wegen dieser verurteilt sind. Erfaßt werden dürfen auch Personen, bei denen schwerwiegende Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie eine solche Straftat begehen werden.²⁰ Gespeichert werden Identifikationsmerkmale, Straftaten und Verurteilungen sowie der Verdacht der Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung. Die Daten werden von den nationalen Stellen, in Deutschland dem BKA, in das Informationssystem eingegeben, und auch diese

¹⁸ Bericht des BMI über den Stand der Beratungen der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister und der TREVI-Minister vom 26. 4. 1991.

¹⁹ BMI, Innenpolitik, Themenheft Europol – Das europäische Polizeiamt Nr. VI 1997, S. 3 f.

²⁰ Vgl. zur Kritik der Speicherung und internationalen Verbreitung von Verdachtsmomenten und zum Problem der Lösung dieser Daten: Zieschang, F., Der Austausch personenbezogener Daten mittels Europol, ZRP 1996, S. 427/428 f.

haben das Zugriffsrecht auf das System, d. h. auf die Datensätze aller Mitgliedstaaten.

363

Die Arbeitsdateien, die von Europol erstellt, verändert und genutzt werden dürfen, erfassen einen wesentlich weiteren Personenkreis. Gespeichert werden dürfen nicht nur (potentielle) Täter, sondern auch Opfer, Zeugen, Kontakt- und Begleitpersonen sowie mögliche Informanten (Art. 10). Zur Erstellung dieser Dateien werden sog. Analysegruppen gebildet, die diese Daten zum Zweck der Unterstützung der Ermittlungsarbeit zusammenstellen und speichern. Die Datensätze, die zur Erstellung der Arbeitsdateien notwendig sind, dürfen Europol nicht nur von den nationalen Verbindungsstellen zur Verfügung gestellt werden. Europol kann die Daten vielmehr auch von Drittstaaten und anderen öffentlichen Einrichtungen in Europa auf Er-suchen beziehen, d. h. die Daten können in diesem Fall auch bei den Polizeien der Länder oder anderen Institutionen abgefragt werden. Allgemeine Analysen werden allen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, spezielle Analysen zu Einzelfällen nur den Mitgliedstaaten, die die Analyse initiiert haben oder ein gerechtfertigtes Interesse an den Ergebnissen anmelden. Die Kompetenz von Europol liegt vor allem in diesem Bereich, der deutlich über die allgemeine Datensammlung hinausweist, da über die Analyse sowohl allgemeine Gefahrenlagen oder Bedrohungsszenarien definiert wie spezielle Spuren und Verbindungen nachgezeichnet werden können, die die nationalen Polizeien letztlich zu operativen Eingriffen veranlassen. Das Indexsystem soll die Erschließung der Arbeitsdateien ermöglichen, so daß ersichtlich ist, ob Dateien gespeichert sind, die den Mitgliedstaat betreffen, aber ohne daß Rückschlüsse auf den Inhalt der Dateien möglich wären (Art. 11).

Die aufgezeigte Entwicklung, die politischen Stellungnahmen und die Anlage der Europol-Kompetenzen machen deutlich, daß Europol über die – in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende – Informations- und Analysezentrale zu einer europäischen »Bundespolizei« ausgebaut werden wird. Die Paradigmenwechsel in der Aufgaben-definition zeigen weiterhin, daß es eine starke Tendenz zur Zentralisierung polizei-licher Kompetenzen unabhängig vom aktuellen Bedrohungsszenario und unange-fochten vom Verlust von »Feindbildern« und den Erscheinungsformen der Krimi-nalität gibt. Die Auflösung des »linken« europäischen Terrorismus²¹ hatte nicht etwa zur Konsequenz, daß polizeiliche Apparate, gesetzliche Befugnisse und Zentralisie-rungen zurückgeschraubt wurden. Es wurde nicht einmal kritisch gefragt, welchen Anteil die polizeiliche Arbeit oder Zusammenarbeit an der Bekämpfung des ehe-maligen Hauptgegners hatte. Eine solche Analyse wäre vermutlich ernüchternd ausgefallen, da die Veränderungen gesellschaftlicher Strukturen offenbar einen grö-ßeren Einfluß auf die Auflösung des »linken« Terrorismus hatten, als die polizeiliche Bekämpfung – eine Entwicklung, die sich auch bei der italienischen Mafia beobachten läßt. Vielmehr wurden die einmal geschaffenen Institutionen und Kompetenzen beibehalten und auf andere Ziele umprogrammiert, bzw. sie programmierten sich selbst auf andere Ziele um. D. h., die Definitionsmacht über das Bedrohungsszenario liegt nicht etwa außerhalb der Apparate im politischen Zentrum, das die Polizei umstrukturiert und programmiert, sondern diese ist selbst in der Lage, über Bedro-hungsszenarien Rechtfertigungs- und Legitimationsdiskurse zu initiieren und in die Politik hineinzutragen, weil diese auf die professionelle Analyse angewiesen ist. Dabei handelt es sich selbstverständlich nicht um eine Einbahnstraße und eine beliebige Konstruktion von Erscheinungsformen der Kriminalität durch die polizei-

²¹ Nicht des nationalistisch regionalen Terrorismus, der aber in seinen bekannten Erscheinungsformen, ETA und IRA, anscheinend ebenfalls Auflösungsprozessen unterliegt, die aber keinesfalls der Effektivität der Polizeiarbeit, der polizeilichen Bekämpfung, sondern Umstrukturierungsprozessen in den jeweiligen Gesellschaften geschuldet sein dürfen.

lichen (und geheimdienstlichen) Apparate. Diese sind darauf angewiesen, daß die Bedrohungsszenarien und Legitimationsdiskurse in der Politik und Öffentlichkeit einen Widerhall finden, weil reale Anknüpfungspunkte existieren. Die Aufgaben- und Zielbestimmung ist keineswegs selbstreferentiell, dennoch ist der Einfluß zentraler Informationsverarbeitung und Kriminalitätsanalysen auf die Legitimationsdiskurse und Zielbestimmungen der exekutivischen Apparate nicht zu unterschätzen. Im Bereich der wachsenden Definitionsmacht liegt deshalb m. E. ein entscheidendes Problem der informationellen Zentralisierung der Polizeiarbeit, die gleichzeitig die Zentralisierungstendenz, die sich aus dem organisationellen Eigeninteresse des Apparates ergibt, selbst verstärkt. Diese läßt sich denn auch nicht nur auf institutioneller und europäischer Ebene ausmachen, sondern findet sich auch als starke Tendenz auf nationalstaatlicher Ebene, in der Entwicklung der deutschen Polizei wieder.

4. Zentralisierung in Deutschland

Ablesen kann man die Tendenz der Zentralisierung in Deutschland an den Mitteln, die im Bundeshaushalt für die Bundespolizei, das BKA, zur Verfügung gestellt wurden. Hatte das Bundeskriminalamt 1968 noch einen Etat von 17,8 Mio. DM, der bis dahin kontinuierlich, aber langsam gestiegen war, so betrug der Etat des Bundeskriminalamts (BKA) 1972 bereits 75,2 Mio. DM und wurde 1973 rasant auf 119,4 Mio. DM gesteigert. 1982 beim Regierungswechsel von der SPD/FDP-Koalition zur CDU/FDP-Koalition hatte der BKA-Etat einen Stand von 270 Mio. DM erreicht, was bedeutet, daß der Etat von 1968 bis 1982 um ca. 1500% gestiegen war. 1987 ist dann ein weiterer Sprung im Haushalt auf 345,7 Mio. DM festzustellen.²² Für 1996 wurde ein Etat von 566,1 Mio. DM veranschlagt. Damit hatte das BKA 1996 einen Etat der nominell 31 mal so groß war wie der Etat von 1968. Die Steigerungsrate ist schon für sich allein betrachtet auffällig hoch; die Zentralisierung wird aber besonders deutlich, wenn man sie mit dem Polizei-Etat eines Landes vergleicht. Als Beispiel sei Schleswig-Holstein herausgegriffen. 1968 betrug der Etat für die Polizei des Landes 101,2 Mio. DM, hatte 1982 einen Umfang von 359,8 Mio. DM und betrug 1996 die Summe von 616,4 Mio. DM, was eine Versechsfachung des Haushaltes bedeutet.

Der Aufstockung des Etats entspricht der Ausbau der personellen Kapazitäten des BKA. 1951 verfügte das BKA über 355 Planstellen; 1968 waren beim BKA 803 Personen beschäftigt. 1982 waren es schon 3436, 1987 war die Zahl der beim BKA beschäftigten Personen auf 3632,²³ 1996 auf 3930 Personen gestiegen. Das bedeutet eine Steigerung des Personals seit 1968 um das Fünffache, während das Personal der Polizei beispielsweise in Schleswig-Holstein nur von 5434 im Jahre 1968 auf 6776 im Jahre 1996 gestiegen ist.

Diese Steigerung der personellen und finanziellen Ressourcen war mit einer Kompetenzerweiterung verbunden. Das BKA wurde 1951 geschaffen²⁴ und übernahm bis Ende der 60er Jahre nur in seltenen Fällen zentrale Ermittlungstätigkeiten.²⁵ Das ändert sich in den 70er Jahren mit der Anordnungsbefugnis des Generalbundes-

²² Fisahn/Groth/Schreiber, Die Entwicklung der politischen Demokratie: neokonservativer Abbau demokratischer Rechte in: Argumente – Informationsdienst der Jusos Juli 1989, S. 5.

²³ Fisahn/Groth/Schreiber, Die Entwicklung der politischen Demokratie: neokonservativer Abbau demokratischer Rechte in: Argumente – Informationsdienst der Jusos Juli 1989, S. 5.

²⁴ Gesetz über die Einrichtung des BKA v. 8. 3. 1951, BGBl I S. 165.

²⁵ Schweppé, R., FBI und BKA – Ein Vergleich von Organisation und Kompetenz, S. 45

anwaltes für Ermittlungstätigkeiten, welcher wiederum die Ermittlungen im Bereich politischer Delikte an sich ziehen kann. Auch beim BKA bleibt die Zentralisierungstendenz trotz Paradigmenwechsels in der Bedrohungsanalyse ungebrochen. In den 70er Jahren stand der Terrorismus im Zentrum der Ermittlungstätigkeiten der BKA, in den 80ern erfuhr der Bereich der Drogenbekämpfung eine erhebliche Ausdehnung.²⁶ Parallel lässt sich eine Zentralisierung beim Bundesgrenzschutz beobachten, der tendenziell verstärkt bundespolizeiliche Aufgaben übernehmen soll, was in Vorschlägen von Innenminister Kanther zur Bereitstellung von BGS-Personal für innerstädtische Streifengänge und innerstädtischen Objektschutz²⁷ und dem von den Koalitionsparteien vorgesehenen Gesetzentwurf zur Einführung der verdachtsunabhängigen Kontrolle an Bahnhöfen und Flughäfen durch BGS-Bedienstete²⁸ deutlich wird. Auch auf der Ebene des Nationalstaates Bundesrepublik kann man also – gerechtfertigt durch unterschiedliche Legitimationsdiskurse – eine Zentralisierung der Polizei feststellen, die nun mit Europol einen qualitativen Sprung gemacht hat.

5. Probleme und Chancen der Zentralisierung

Die Zentralisierung der Polizeiarbeit ist problematisch, weil eine Zentralisierung notwendig mit einem Machtzuwachs verbunden ist. In der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes wird deutlich, daß sich die Verfassungsgeber dieser Problematik bewußt waren. Zum Kernbereich der föderalen Gewaltenteilung und Gewaltenbalance gehört die Landeskompetenz für die Polizei bzw. die Organisationsstruktur der Polizei als Landespolizeien. Dieser Versuch der föderalen Machtbegrenzung ist vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte leicht verständlich. Die »Gleichschaltung« der preußischen Polizei im Preußen-Putsch²⁹ durch die Regierung Papen lässt sich als ein Meilenstein auf dem Weg der Niederlage der Weimarer Republik und der Machtübernahme des Nationalsozialismus verstehen³⁰, worauf weitere Zentralisierungsmaßnahmen in der Polizei und die Entmachtung der Landespolizeien³¹ sowie die Entmachtung der Polizei zugunsten der SS bzw. die Verflechtung zwischen SS und Polizei folgten³². Damit sollen keine offensichtlich unangemessenen Vergleiche gezogen werden, verdeutlicht wird aber, daß Zentralisierungstendenzen der aufmerksamen Kontrolle bedürfen. Allerdings dürfte sich die Gefahr, die von der Zentralisierung ausgeht, verschoben haben: sie liegt gegenwärtig nicht in einem politisch willkürlichen Mißbrauch des Apparates, sondern in der selbstreferentiellen Machterweiterung des Apparates aus organisationellen Eigeninteressen, was das Problem aber keineswegs mindert.

Gleichzeitig ist jedoch die Ambivalenz der Zentralisierung der Polizei zu betonen. Sie wirft nicht nur das Problem der Machtkonzentration auf. Die anhaltende Tendenz zur Zentralisierung bei wechselnden Legitimationskursen und Bedrohungsszenarien

²⁶ Busch, a.a.O., S. 166 f.

²⁷ Vgl. Hecker, W., Auf schleichenden Pfaden zur Bundespolizei – FR Dokumentation, Frankfurter Rundschau 7. 4. 1998, S. 10; ders., Kanthers langer Arm, Blätter für deutsche und internationale Politik, 1998, S. 145.

²⁸ Meldung der Frankfurter Rundschau v. 27. 5. 98, S. 4.

²⁹ Entmachtung der preußischen Regierung unter dem Sozialdemokraten Otto Braun am 20. 7. 1932 durch die Reichsregierung.

³⁰ Vgl. Bracher, K. D., Die Auflösung der Weimarer Republik, S. 570 ff.

³¹ Zwar gab es weiter eine uniformierte Gemeindepolizei, die jedoch eng mit den staatlichen Polizeiverbänden verflochten war, so daß der Unterschied zwischen staatlicher Polizei und der Gemeindepolizei allein auf rein fiskalische Gesichtspunkte zurückgeführt wurde (Neumann, F. L., Behemoth, S. 575).

³² Neumann, a.a.O., S. 573 ff.

deutet darauf hin, daß diese Entwicklung nicht nur den organisationellen Eigeninteressen der zentralen Behörden geschuldet ist, sondern auf veränderte Verkehrs- und Kommunikationsstrukturen in der Gesellschaft zurückzuführen ist. Die Beschleunigung in den Verkehrs- und Kommunikationssystemen, die zur Verkürzung von raum-zeitlichen Distanzen geführt hat, muß regional begrenzte Ermittlungsarbeit an ihre Grenzen stoßen lassen, so daß ein objektives Bedürfnis nach einer überregionalen Koordination entsteht. Die Zentralisierung erscheint dann unabhängig von den z. T. nicht überzeugenden Legitimationsdiskursen aufgrund veränderter gesellschaftlicher Bedingungen als im Grundsatz gerechtfertigt. Zweitens bietet eine Zentralisierung auch die Chance, lokalen oder regionalen Machtblöcken, die bei personeller oder politischer Kontinuität entstehen und die Grenzzone die Legalität erreichen können³³, ein Gegengewicht oder eine Kontrollinstanz entgegenzusetzen. Voraussetzung ist aber, daß solche Kontrollaufgaben für die zentralen Stellen vorgesehen sind, was nicht der Fall ist.

6. Die Kontrolle von Europol

Es bleibt die Ambivalenz der Zentralisierung, die mit Blick auf Europol die Frage nach der Kontrolle der zentralen europäischen Polizei aufwirft. Nach dem Europol-Übereinkommen sind folgende Mechanismen der Kontrolle vorgesehen: eingesetzt wird ein Verwaltungsrat, in den jeder Mitgliedstaat einen Vertreter entsendet. Der Verwaltungsrat hat, soweit die interne Struktur von Europol betroffen ist, Entscheidungsbefugnisse, soweit der Status und die Befugnisse von Europol betroffen sind, Mitwirkungsrechte (Art. 28). Beispielsweise legt der Verwaltungsrat die Einzelheiten für die Ausgestaltung des Indexsystems fest (Art. 28 Nr. 6), wirkt bei Ernennung und Entlassung des Direktors von Europol aber nur mit. Der Direktor wird nach der Stellungnahme des Verwaltungsrates vom Rat ernannt (Art. 29). Der Direktor ist Vorgesetzter der Europol-Bediensteten und gegenüber diesen weisungsbefugt. Ansonsten dürfen weder der Direktor noch die Europol-Bediensteten Weisungen von einer Regierung, Behörde, Organisation oder nicht Europol angehörenden Personen entgegennehmen oder anfordern (Art. 30). Diese Konstruktion von Europol, die – auf deutsche Verhältnisse übertragen – wohl als ministerialfreier Raum zu charakterisieren wäre, hat ebenso wie die Immunität der Europol-Bediensteten (Art. 41) zu kritischen Diskussionen Anlaß gegeben, auf die unten näher einzugehen ist.

Kontrolliert wird die Arbeit von Europol in finanzieller Hinsicht von einem Finanzkontrolleur (Art. 35 VII) sowie durch einen gemeinsamen Prüfungsausschuß, dessen Mitglieder vom Rechnungshof der europäischen Gemeinschaft ernannt werden (Art. 36). Der Haushaltsplan wird nach Stellungnahme des Verwaltungsrates durch den Rat festgestellt (Art. 35 V). Die Datenübermittlung der Mitgliedstaaten an Europol soll am Maßstab des nationalen Rechts auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden. Zur Prüfung dieser Frage ist eine nationale Kontrollinstanz zuständig, die gemäß § 6 EropolG in Deutschland der Bundesbeauftragte für den Datenschutz ist.

Daneben wird eine gemeinsame Kontrollinstanz geschaffen, die die originäre Datenverarbeitung durch Europol überwachen soll. Diese gemeinsame Kontrollinstanz

³³ Man denke etwa an die Aussagen des Bayerischen Innenministers zum sog. Münchener Kessel, der als Polizeimaßnahme vorher von den Verwaltungsgerichten für rechtswidrig erklärt worden war, und die Bayerische Art durchzugreifen.

wird aus höchstens zwei Vertretern der Mitgliedstaaten gebildet. In Deutschland werden die Vertreter vom Bundesinnenminister ernannt, wobei das Vorschlagsrecht für einen Vertreter beim Bundesdatenschutzbeauftragten, für den zweiten beim Bundesrat liegt (§ 6 II EuropolG). Die gemeinsame Kontrollinstanz ist ebenfalls weisungsfrei und überprüft, ob durch die Europol-Datenverarbeitung die Rechte der betroffenen Personen verletzt werden. Europol wird also gleichsam ein europäischer Datenschutzbeauftragter zur Kontrolle an die Seite gestellt. Ähnlich wie die deutschen Datenschutzbeauftragten hat die Kontrollinstanz zwar weitreichende Prüfungsrechte, aber nur sehr eingeschränkte Durchsetzungs- oder Sanktionsmöglichkeiten. In dieser Hinsicht bleibt der Europol-Datenschutz sogar hinter dem deutschen zurück, weil Ordnungswidrigkeiten oder Straftatbestände nicht formuliert sind. Festgestellte Rechtsverstöße teilt die Kontrollinstanz dem Europol-Direktor mit, der die Pflicht hat, diese Mitteilung zu beantworten (Art. 24 V), nicht jedoch die festgestellten Mißstände abzustellen. Die schärfste Waffe der Datenschutzbeauftragten, die Tätigkeitsberichte mit Veröffentlichung von Mißständen, steht auch der gemeinsamen Kontrollinstanz zur Verfügung, sie dürfte jedoch bei einer wenig ausgeprägten europäischen Öffentlichkeit entsprechend stumpfer sein.

Die einzelnen Bürger haben einen grundsätzlichen Auskunftsanspruch gegenüber Europol hinsichtlich der über sie gespeicherten Daten. Die Auskunft kann jedoch verweigert werden, wenn dies erforderlich ist, wobei dafür unterschiedlich weite Bedingungen (z. B. ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung) maßgeblich sind. Der betroffene Antragsteller hat gegen die Auskunftsverweigerung nur ein Beschwerderecht, das er gegenüber der gemeinsamen Kontrollinstanz geltend machen kann, die sich mit $\frac{2}{3}$ -Mehrheit über die Auskunftsverweigerung hinwegsetzen kann (Art. 19 VII). Vor den nationalen Gerichten können Betroffene auf Schadenersatz klagen, wenn ihnen durch die Datenübermittlung an Europol oder die Verarbeitung durch Europol ein Schaden entstanden ist. Sie haben außerdem Unterlassungs- und Widerrufungsansprüche gegenüber Europol, die ebenfalls vor den nationalen Gerichten einzuklagen sind (Art. 38 f.).

Vergleicht man dieses Institutionen- und Kontrollarrangement mit demjenigen der nationalstaatlichen Polizei, ergeben sich im wesentlichen folgende Unterschiede:

- die nationalen Polizeibehörden agieren rechtlich im Unterschied zu Europol nicht weisungsfrei, sondern sind in die Behördenhierarchie eingebunden, an deren Spitze ein Minister steht, der dem Parlament rechenschaftspflichtig ist und der eine politische Linie vorgeben kann;
- die Ermittlungsarbeit der nationalen Polizei ist rechtlich der Staatsanwaltschaft untergeordnet, die im Kontext von Europol nicht vorgesehen ist;
- die gerichtliche Kontrolle gegen Europol ist durch die Immunität der Bediensteten beschränkt;
- schließlich muß im Kontext der Kontrolle die sog. vierte Gewalt in Rechnung gestellt werden; nationale Polizeitätigkeiten werden durch die Berichterstattung in regionalen oder überregionalen Medien kontrolliert, es gibt eine nationale Öffentlichkeit, während sich eine europäische Öffentlichkeit erst entwickelt, jedenfalls wenn man optimistisch prognostiziert.

Nun ist mit der Auflistung von Unterschieden noch keine Aussage über eine ausreichende oder mangelhafte Kontrolle und Legitimation von Europol verbunden. Dazu sind die Konsequenzen der Unterschiede auch im Hinblick auf die unterschiedliche Aufgabenstruktur zu diskutieren. In der öffentlichen politischen Diskussion wurde vor allem die Immunität der Europolizisten erörtert, während sich die juristische Diskussion auf die Weisungsfreiheit und demokratische Legitimation von Europol konzentriert hat; nur letztere sollen auch hier eingehender diskutiert werden.³⁴ Die Weisungsfreiheit wird im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil³⁵ formulierten Anforderungen an die demokratische Legitimation der europäischen Institutionen diskutiert. Durch die Weisungsfreiheit, wird kritisiert, werde Europol zu einer gleichsam freischwebenden Institution, die ohne ministerielle und politische Direktive handeln könne, womit die über die nationalen Parlamente oder das europäische Parlament vermittelte demokratische Legitimation fehle.³⁶ Verlangt wird, um die demokratische Legitimation zu gewährleisten, die Einbindung der Exekutive in einen sog. Weisungszusammenhang, was die verwaltungsinterne Hierarchie meint, die ihre Spalte in der Regierung findet, die sich wiederum vor dem Parlament zu verantworten hat³⁷. Die demokratisch gewählte Regierung vermittelt durch die Personalauswahl sowie durch Auftrag und Weisung die Legitimation für die Amtshandlungen der Staatsbediensteten.³⁸ Die Weisungsbefugnis als ein Element der Legitimationsvermittlung über die Regierung an die Exekutive fehlt bei Europol, was die Schlußfolgerung nahe legt, das Amt genüge den deutschen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die demokratische Legitimation der Exekutive nicht.

Mit dem Maastricht-Urteil hat das BVerfG implizit die Unabhängigkeit der Kommission als europäische Institution für mit dem Demokratieprinzip vereinbar erklärt. Waechter nimmt dies zum Anlaß, nicht die allgemeinen Grundsätze der Vermittlung demokratischer Legitimation an die Weisungsfreiheit von Europol anzulegen, sondern die Unabhängigkeit mit derjenigen der Kommission zu vergleichen.³⁹ Das Problem dieses Vergleichs liegt darin, daß im Hinblick auf die Kommission nicht klar zwischen legislativer Funktion sowie nachgeordneter Behörden- und Regierungsfunktion unterschieden werden kann. Z. B. ist die Mitwirkung der Kommission für die europäische Gesetzgebung zwingend erforderlich, sie hat das Initiativrecht zur Normsetzung, das nachgeordneten Behörden regelmäßig nicht zusteht, gleichzeitig trifft sie Verwaltungsentscheidungen mit Außenwirkung gegenüber EU-Bürgern, was wiederum typisches Merkmal für nachgeordnete Verwaltungen ist. Dies macht es geradezu notwendig, auch die Legitimation und Kontrolle in besonderer Weise auszustalten, nämlich zwischen Regierungskontrolle (Mitwirkung des Parlaments bei der Bestellung der Kommission und Möglichkeit des Mißtrauensvotums nach Art. 144 EGV) und Behördenkontrolle (punktuelle Weisungs- und Aufhebungsrechte des Rates z. B. nach Art. 73 II, 108 III EGV). Die Unabhängigkeit der Kommission kann also kein Argument dafür liefern, eine typisch exekutivische Behörde,

³⁴ Vgl. zum Problem der Immunität ausführlich Nachbaur, A., Europol-Beamte und Immunität – ein rechtsstaatlicher Sündenfall, *KJ* 1998, S. 231 ff.

³⁵ BVerfGE 89, 155.

³⁶ Weichert, Th., Der Entwurf einer Europol-Konvention, in: *Bürgerrechte und Polizei* 1995, S. 74; Busch, H., Europol, in: *Bürgerrechte und Polizei* 1996, S. 26.

³⁷ Vgl. dazu ausführlich Fisahn, A., Abgeleitete Demokratie, in: *KritV* 1996, S. 267.

³⁸ BVerfGE 93, 37; ähnlich schon 9, 268.

³⁹ Waechter, K., Demokratische Steuerung und Kontrolle einer europäischen Polizei, in: *ZRP* 1996, S. 167.

nämlich Europol, weisungsfrei zu stellen.⁴⁰ Das gilt erst recht für einen Vergleich von Europol mit der Unabhängigkeit von Gerichten auf nationaler oder supranationaler Ebene – auch sie kann nicht als Rechtfertigung für die Weisungsfreiheit von Europol dienen.⁴¹ Die Herrschaft des Gesetzes gebietet die Unabhängigkeit der Justiz von der Exekutive, weil die Justiz (auch) zu deren Kontrolle berufen ist und diese Funktion offensichtlich nicht weisungsgebunden wahrnehmen kann.

Es bleibt, Europol als ministerialfreien Raum zu rechtfertigen. Ministerialfreie Räume, d. h. nicht in die Hierarchie eingebundene oder weisungsfreie Verwaltungseinheiten, sollen ausnahmsweise zulässig sein, wenn zwingende Sachgründe, die sich aus den spezifischen Aufgaben ergeben, die Weisungsfreiheit notwendig erfordern und eine präzise gesetzliche Aufgabenbeschreibung vorliegt.⁴² In der Bundesrepublik werden solche ministerialfreien Räume akzeptiert bei »ethischen« Entscheidungen pluralistisch besetzter Gremien, bei »Experten«-Entscheidungen, die sich »sachnotwendig« ergeben, und Prüfungs- oder Auswahlentscheidungen, also bei zumindest oberflächlich politikfernen Entscheidungssituationen. Die Legitimation der Entscheidung ergibt sich nicht aus dem abgeleiteten Mehrheitswillen des Volkes, sondern gleichsam aus der Natur der Sache bzw. dem sachlichen Konsens angemessen repräsentierter pluraler Strömungen.

Prima facie ist es problematisch, die Weisungsfreiheit von Europol mit der Figur des ministerialfreien Raumes zu rechtfertigen, da sich aus den Aufgaben von Europol keine zwingenden Sachgründe für die Weisungsfreiheit ergeben. Hingewiesen wird zur Legitimation dennoch auf die Notwendigkeit, Europol davor zu schützen, als Machtinstrument eines Mitgliedstaates mißbraucht zu werden.⁴³ Die Weisungsfreiheit von Europol schaffe den Vorteil, daß der kriminalistische Sachverständig ungestört von politischen Einflüssen arbeiten könne.⁴⁴ Nun ist die Alternative nicht, Europol den Weisungen der Nationalstaaten zu unterstellen, das wäre etwa so, als wolle man das BKA an die Weisungen einzelner Bundesländer binden. Zu fragen ist vielmehr, ob Europol einer europäischen Institution, dem Rat oder der Kommission zu unterstellen ist. Um den Vor- und Nachteil unabhängiger kriminalistischer Expertenarbeit abzuschätzen, ist ein genauerer Blick auf die reale Bedeutung der Weisungsgebundenheit und die Aufgaben von Europol zu werfen.

8. Verwaltungshierarchie und faktische Kontrolle

In der Bundesrepublik ist es regelmäßig nicht so, daß die Politik für alle Einzelentscheidungen der Polizeiarbeit Weisungen erteilt, sich beständig in die Aufgabenbefüllung der Polizei einmischt. Der Weisungszusammenhang erhält regelmäßig dann Bedeutung, wenn die Polizei in politisch relevanten Situationen agiert. Bekannt sind die unterschiedlichen Strategien gegenüber Demonstrationen, insbesondere wenn diese sich selbst am Rande der Legalität bewegen. Einige Länder setzen auf hartes Durchgreifen, andere experimentieren mit Deeskalationsstrategien. Hier besteht aufgrund der Rechtslage ein weiter Ermessensspielraum, der politisch gefüllt wird und auch politisch zu verantworten ist. Der Streit um die Einstellung der Ermittlungen im

40 Vgl. ausführlich Waechter, a.a.O., S. 169.

41 Diesen Vergleich zieht aber: Bull, Das Europäische Polizeiamt – undemokratisch und rechtsstaatswidrig, in: DRiZ 1998, S. 32/37.

42 BVerfGE 9, 268/282; 22, 106/113 f.; 83, 103/149; BVerwGE 12, 359/362.

43 Baldus, M., Europol und das Demokratieprinzip, in: ZRP 1997, S. 286/289 f.

44 Bull, a.a.O., S. 38.

Falle Barschel macht umgekehrt deutlich, was geschieht, wenn sich die Politik – vielleicht auch nur scheinbar – in die gesetzlich enger gebundene Aufgabenerfüllung von Polizei bzw. Staatsanwaltschaft einmischt. In diesem Bereich mit wenig Ermessensspielräumen ist der gesetzlichen Programmierung richtigerweise der Vorrang einzuräumen, die Programmierung durch Einzelanweisungen tritt dahinter zurück. Wichtiger ist aber, daß Einzelanweisungen regelmäßig aus Komplexitätsgründen nicht möglich sind.⁴⁵

Betrachtet man nach diesen Überlegungen die Aufgabenfestlegung von Europol, ergibt sich, daß hierarchische Weisungen beim gegenwärtigen Kompetenzzuschnitt ein wenig effektives Kontrollinstrument darstellen würden. Die Speicherung der Daten der Mitgliedstaaten im Informationssystem ist gesetzlich präzise umschrieben und läßt – soweit ersichtlich – wenig Raum für politische Entscheidungen. Anders ist die Situation im Hinblick auf die Analyse- und Arbeitsdateien. Hier läßt sich über Informationsvorsprünge ein erheblicher Einfluß auf die operative Arbeit in den Mitgliedstaaten gewinnen und es entsteht eine zentralisierte Definitionsmacht über Kriminalitätssituationen und Bedrohungsszenarien, die sich sowohl in den allgemeinen wie in speziellen Analysen niederschlagen können. Aber gegen solche Macht-potentiale zentraler Informationsverarbeitung ist das hierarchisch-politische Weisungsrecht ein wenig effektives Kontrollinstrument, da der Informationsvorsprung gegenüber der politischen Instanz notwendig besteht und es umgekehrt nicht gewollt sein kann, daß die »uninformierte« politische Analyse über Weisungen die zu leistende Analysearbeit determiniert. Die Weisungsbefugnis erscheint so als wenig effektives Instrument der (demokratischen) Kontrolle von Europol. Dies gilt aber nur solange, wie Europol auf die im Übereinkommen vom Juli 1995 festgelegten Aufgaben beschränkt bleibt. Etwas anderes ergibt sich, sobald Europol mit zusätzlichen, insbesondere operativen Aufgaben ausgestattet wird, was tendenziell abzusehen ist. Eine Aufgabenerweiterung von Europol kann nicht unter Beibehaltung des aktuellen Institutionen- und Kompetenzarrangements erfolgen, eine Überprüfung der Kontroll- und Weisungsrechte ist dann zwingend erforderlich.

9. Kontrolldefizit

Die untergeordnete Relevanz des Weisungszusammenhangs bei der aktuellen Aufgabenzuweisung an Europol bedeutet überdies nicht, daß auf diesen Kontrollmechanismus ersatzlos verzichtet werden könnte. Notwendig erscheint aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gründen vielmehr eine Kontrollinstanz, die auf die speziellen Macht-potentiale von Europol zugeschnitten ist. Das gilt insbesondere, weil der oben aufgelistete Vergleich zeigt, daß auch die übrigen rechtsstaatlichen Kontrollinstrumente schwach ausgeprägt sind. Auch wenn die Staatsanwaltschaft auf nationaler Ebene faktisch regelmäßig nicht »Herrin des Verfahrens« ist, sondern eher eine zwischengeschaltete Rechtskontrolle mit Blick auf die Tatvorwürfe, selten auf die Ermittlungsmethoden, bleibt die potentielle Möglichkeit der Korrektur im Hintergrund als Machtbeschränkung der Polizei.⁴⁶

⁴⁵ Eine Ausnahme bilden vielleicht die sehr kleinen Bundesländer, in denen es der Politik möglich ist, sich um jeden Kleinkram auf Regierungsebene zu kümmern, was zu einer entsprechenden Machtverflechtung führt.

⁴⁶ Bull fordert zur besseren Kontrolle denn auch die Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft, hält sie aber nicht für verfassungsrechtlich geboten, sondern für rechtspolitisch wünschenswert (Bull, a.a.O., S. 41 f.).

Den betroffenen Personen wird gemäß Art. 38, 39 des Übereinkommens ein Anspruch auf Schadensersatz sowie ein Anspruch auf Unterlassen und Widerruf gegenüber Europol eingeräumt, der vor den nationalen Gerichten geltend zu machen ist. Die Klagerechte sind jedoch regelmäßig aufgrund der Eigenart des betroffenen Milieus und der Art der Maßnahmen wenig effektiv.⁴⁷ Von Seiten individuell Betroffener ist also nur in seltenen Ausnahmefällen eine gerichtlich erwirkte Korrektur und Kontrolle von Europol-Daten und -Maßnahmen zu erwarten.

Im institutionellen Arrangement muß angesichts dieser fehlenden Elemente in der institutionellen Kontrolle der unabhängigen Kontrollinstanz große Bedeutung zugeschrieben werden. Deren Aufgaben beschränken sich aber – wie gesehen – auf den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, knüpfen an die informationellen Selbstbestimmungsrechte einzelner Personen an und zielen nur auf eine sanktionslose Beanstandung von Rechtsverletzungen. Keine Kontrollkompetenz hat die gemeinsame Kontrollinstanz im Hinblick auf die Europol-Analysen, sofern personenbezogene Rechte nicht tangiert sind. Der mit der Zentralisierung verbundene Gewinn an Definitionsmacht bleibt gleichsam unkontrolliert und unbeaufsichtigt. Dabei ist außerdem zu berücksichtigen, daß die auf nationalstaatlicher Ebene z. T. effektive nicht-institutionelle Kontrolle über die Öffentlichkeit, unabhängige Forschung sowie allgemeine Medien auf europäischer Ebene noch in den Kinderschuhen steckt, was die Lücke in der institutionellen Kontrolle verstärkt.

Insgesamt läßt sich deshalb ein Kontrolldefizit feststellen, das nicht durch die Einbindung von Europol in eine bürokratische Hierarchie zu lösen ist, sondern auf institutioneller Ebene verlangt, daß der Machtgewinn durch zentralisierte Informationsverarbeitung kompetent kontrolliert und kritisch hinterfragt werden kann. Ansonsten besteht die Gefahr, daß die unkontrollierte Definitionsmacht für organisationelle Eigeninteressen ge- oder mißbraucht wird, die letztlich tendenziell eine weitere Zentralisierung und einen weiteren Machtgewinn zur Folge haben werden. Die Rechte der gemeinsamen Kontrollinstanz könnten in diese Richtung erweitert werden, so daß sie über den Datenschutzauftrag hinausweisen, indem ihr z. B. eigene wissenschaftliche Analyseeinheiten zur Verfügung stehen, um Bedrohungsszenarien sowie rechtliche und operationelle Instrumente zu überprüfen und effektiv Korrekturen zu initiieren. Die gemeinsame Kontrollinstanz bekäme auf diesem Wege einen vollständig neuen Zuschnitt, der aber angesichts der wahrscheinlich zunehmenden Bedeutung zentraler Informationsverarbeitung als rechtsstaatliche Antwort auf neue Machtkonstellationen denkbar sein muß.

⁴⁷ Waechter, a.a.O., S. 167. Wenn falsche Informationen dem Betroffenen zum Schaden gereichen, kann es geradezu kontraproduktiv sein, diese durch eine Gerichtsverhandlung öffentlich zu machen. Umgekehrt gehört es zur Eigenart zentraler Informationssammlung, daß Betroffene schon nicht wissen, ob Informationen über sie existieren, geschweige denn, ob sie inhaltlich richtig sind. Bei generalklausartig eingeschränkten Auskunftsrechten muß die individuelle Kontrolle deshalb weitgehend leerlaufen.