

Europäische Polizei und Innere Sicherheit

Heiner Busch

Europafähigkeit von Sicherheitskalkülen gegen die Sperrigkeit demokratischer Forderungen

Seit Mitte der 80er Jahre hat die innen- und justizpolitische Kooperation im Kontext der EU ein enormes Wachstum erlebt. Sie belegt, daß sich sicherheitspolitische Kalküle, die schließlich den Kernbestand der (national-)staatlichen Souveränität betreffen, ausgezeichnet von der nationalen auf die supranationale Ebene transportieren lassen.

Das gilt sowohl für die alten und neuen Bedrohungsvorstellungen als auch für die Konzepte, Instrumente und Methoden, mit denen auf diese Gefahren durch Polizei und zum Teil durch die Geheimdienste reagiert werden soll. Daß die Zusammenarbeit bei der Terrorismus-Bekämpfung am Anfang des neuen Schubs europäischer Polizeikooperation in den 70er Jahren stand, kann dabei nicht verwundern. Gemeinsame oder zumindest vermeintlich gemeinsame politische Gegner haben in der Geschichte der europäischen Polizeien schon immer die Zusammenarbeit – auch über politische Grenzen hinweg – erleichtert. Spätestens seit Mitte der 80er Jahre steht die »organisierte Kriminalität« und vor allem der Drogenhandel im Vordergrund der polizeilichen Debatten sowohl auf nationaler Ebene der europäischen Staaten als auch in den diversen Gremien der internationalen und europäischen Kooperation. Beiden Phänomenen wird eine außerordentliche Gefährdung von Staat und Gesellschaft zugeschrieben. Die wahrgenommenen Gefahren scheinen nicht auf ein Staatsgebiet begrenzt. Forderungen nach einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit begleiteten damit konsequenterweise sämtliche Diskussionen über den internationalen Terrorismus, die internationale organisierte Kriminalität oder den internationalen Drogenhandel. Sie scheinen geradezu unausweichlich – jedenfalls, wenn man akzeptiert, daß Polizei und Strafrecht die richtigen Mittel sind, um etwa das »Drogenproblem« in den Griff zu bekommen.

Die Instrumente und Methoden der »Bekämpfung« unterscheiden sich in den einzelnen Staaten nur wenig: es geht um eine Technisierung und Informatisierung, um eine Vorverlagerung des polizeilichen Eingriffs, insbesondere mit Hilfe verdeckter Methoden. Die internationale Zusammenarbeit der Polizeien bewirkte dabei nicht nur eine Annäherung der Methoden und eine Kooperation im Einzelfall, sondern eine Internationalisierung der polizeilichen Tätigkeit selbst. Observationen und Einsätze von V-Personen und verdeckten Ermittlern enden nicht mehr an Staatsgrenzen. Das Beispiel der kontrollierten Lieferung – einer Methode, die heute in der polizeilichen Drogen-

bekämpfung zum A&O gehört – zeigt, wie die polizeilichen Handlungsweisen von vornherein grenzüberschreitend angelegt sind: Bei kontrollierten Lieferungen werden verbotene Waren – vor allem illegale Drogen – nicht beschlagnahmt, sobald sie entdeckt wurden. Die Polizei läßt erkannte Transporte über die Grenzen hinweg bis zum Bestimmungsort laufen. Der Transport wird permanent überwacht oder gar von innen heraus durch eingeschleuste V-Personen oder Verdeckte Ermittler gesteuert. Mit der Beschlagnahme wird zugewartet, bis sich Kaufinteressenten oder »Hintermänner« präsentieren. Diese Methode markiert auch einen Wandel im polizeilichen Denken: Ziel ist nicht mehr, mit möglichst großen beschlagnahmten Mengen zu glänzen. Auf den kurzfristigen – nationalen – Erfolg wird verzichtet zugunsten des Versuchs, ganze Ringe oder vermutete Organisationen zu zerschlagen.

Die EU (bzw. in ihr die Schengen-Gruppe) boten einen politischen Rahmen für die nicht nur nationalstaatliche Verrechtlichung derartiger Formen der Zusammenarbeit – ein Prozeß, der nach wie vor im Gange ist. Sie ermöglichte weiter den Aufbau neuer gemeinsamer Institutionen wie Europol und gemeinsamer Datensysteme, weil sie im Unterschied zu anderen Zusammenhängen und Gremien einen tragfähigen politischen Rahmen hat bzw. ihn zumindest entwickeln konnte. Nationale Polizeientwicklung und europäische verliefen an diesen Punkten parallel – trotz der verschiedenen rechtlichen und organisatorischen Traditionen der beteiligten Nationalstaaten.

Während polizeiliche Bedrohungsvorstellungen und Bekämpfungskonzepte sehr wohl auf eine supranationale Ebene transferiert werden konnten, sind Fragen der Kontrolle polizeilicher Macht, des Datenschutzes oder des Ausbaus der Rechte von Flüchtlingen und MigrantInnen sperrig. Der Datenschutz im Polizeibereich erreicht auf EU-Ebene allenfalls rhetorischen Stellenwert. Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung werden zwar verrechtlicht, aber in einer Weise, die für die polizeiliche Datenerhebung, -verarbeitung und -weitergabe keine Grenzen setzt. Auskunftrechte der BürgerInnen sind zwar vorgesehen, aber mit so vielen Ausnahmen ausgestaltet, daß die Verweigerung immer wahrscheinlicher ist als die Gewährung von Auskunft. Die EG-Datenschutzrichtlinie gilt für den Polizeibereich nicht. Selbst diese Rhetorik ist unter den EU-Staaten umstritten. Entspricht sie doch im wesentlichen jener Art der Verrechtlichung, die sich in den neueren deutschen Polizeigesetzen nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes herausgebildet hat. Das Ergebnis dieses seinerzeit als Sieg des Daten-

Von Internationalisierung politischer Entscheidungen wird in den letzten Jahren viel geredet. Wer meint, diese Internationalisierung würde bei der Inneren Sicherheit und damit dem Kernbestand des Staates, seinem Gewaltmonopol, halt machen, der liegt mit Sicherheit falsch. Die EU hat das Gegenteil bewiesen. In Europa ist Innere Sicherheit ein boomender Sektor.

schutzes gefeierten Urteils hat sich reduziert auf die Aufblähung von Gesetzes- bzw. Abkommenstexten, ohne daß die Rechte der BürgerInnen in irgendeiner Weise gestärkt würden. Das Gesetz oder Abkommen ermächtigt die Polizei, aber es verbietet ihr kaum mehr etwas.

Die liberale nationale Rechtskultur, das Set von Institutionen und Regeln zur Einhegung staatlicher Macht, ein gewisses Mindestmaß an parlamentarischer Kontrolle und vor allem die Wachsamkeit einer Öffentlichkeit ist angesichts wirksam vorgetragener Feindbilder und Bedrohungsvorstellungen schon im Nationalstaat ausgehöhlt worden. Auf supranationaler Ebene ist dieses Set nicht vorhanden. Der Blick auf die organisatorische Entwicklung der justiz- und innenpolitischen Zusammenarbeit in (und im Kontext) der EU zeigt, daß diese fast ausschließlich exekutivisch dominiert ist.

Blick auf die organisatorische Entwicklung

Anfänge

Bis Mitte der 70er Jahre hatte das EWG-Europa der damals zehn Mitgliedstaaten nichts mit polizeilichen Fragen am Hut. Die E(W)G war eine Wirtschaftsgemeinschaft – jedenfalls bis zur Gründung von TREVI im Jahre 1976. Das Kürzel TREVI stand für »terrorisme, radicalisme, extremismisme, violence internationale« und verweist damit gleichzeitig auf Zweck und Anlaß der Kooperation, die Bekämpfung politisch motivierter Kriminalität einschließlich des vermuteten Um- und Vorfalles. Das Gremium wurde bewußt außerhalb der Strukturen der EG gehalten und sollte eine informelle Zusammenarbeit ermöglichen. Seine Organisation, wenn man von einer solchen in den ersten Jahren überhaupt reden kann, war die typische Struktur einer Regierungskooperation. Auf der oberen Ebene die Minister, darunter die Runde der Hohen Beamten – sprich der Staatssekretäre – und unter ihnen die polizeiliche Arbeitsebene. Diese bestand im ersten Jahrzehnt in zwei Arbeitsgruppen: TREVI I – Terrorismus, TREVI II – Technik und Ausbildung. Nur in der ersten Arbeitsgruppe fand tatsächlich eine praktische Ermittlungskooperation zwischen den nationalen Verbindungsbüros statt, die entweder bei den Inlandsgeheimdiensten oder den Zentralen der politischen Polizeien angesiedelt waren.

Zwar hatte die Zusammenarbeit im Rahmen von TREVI eine bedeutende Koordinationsfunktion und eine nicht zu unterschätzende politische Wirkung. Bindende Beschlüsse konnte das Gremium jedoch keine treffen. Erst ab Mitte der 80er Jahre ist ein Ausbau der Kooperation festzustellen. Eine weitere Arbeitsgruppe entstand: TREVI III – Organisierte Kriminalität/Drogen. TREVI wurde organisatorisch gefestigt und um eine parallele Struktur der »Einwanderungsminister« und der Ad-hoc-Gruppe Einwanderung ergänzt. Die vorhandene lose Struktur der innen- und justizpolitischen Kooperation erhielt außerdem den Auftrag, die Folgerungen aus dem für den 31.12.1992 projektierten EG-Binnenmarkt – das heißt der Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft – auf polizeilichem Gebiet zu erarbeiten. Auf diesem Gebiet hatten die Regierungen der Mitgliedstaaten allesamt eine Zuständigkeit der EG-Kommission und damit einen minimalen Einfluß des Europäischen Parlaments (EP) verhindert.

Der Blueprint für das polizeiliche Binnenmarkt-Europa kam aber nicht von TREVI, sondern aus dem polizeilichen

Kerneuropa: In Schengen einigten sich die Innen- bzw. Justizminister der Benelux-Staaten, der BRD und Frankreichs 1985 auf ein erstes Abkommen, das die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen in Aussicht stellte, aber gleichzeitig den Ausgleich des angeblich zu erwartenden Sicherheitsverlustes verlangte. Damit entstand ab 1985 eine Arbeits- und Verhandlungsstruktur außerhalb der schon bestehenden TREVI-Kooperation. Mit dem ohnehin falschen Deal – Grenzöffnung, dafür Ausgleichsmaßnahmen – fixierte die Gruppe nicht nur ein ausgesprochen wirksames ideologisches Muster, sondern setzte im 1990 unterschriebenen Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) auch die polizei- sowie asyl- und ausländerpolitischen Standards. Mit Ausnahme Großbritanniens und Irlands schlossen sich nach und nach alle EU-Staaten dem SDÜ an. Andererseits begann man auf der Ebene der 12er-Gemeinschaft das Abkommen in einzelnen Teilen nachzuvollziehen, was aber wegen der britischen und irischen Weigerung zur Aufhebung der Binnengrenzkontrollen nur sehr langsam voranging.

Ende 1988 setzten die Staats- und Regierungschefs der EU, der Europäische Rat, die Gruppe der »Koordinatoren Freizügigkeit« ein. Sie sollten dafür sorgen, daß der 31.12.1992 als Termin für die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen eingehalten werden könnte. Bereits nach kurzer Zeit präsentierten sie das sog. Palma-Dokument. Solche Listen von zu erreichenden Zielen, die gleichzeitig Termine für die Realisierung und das jeweils dafür verantwortliche Gremium benannten, wurden in der Folge zur gängigen Praxis. Bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages im November 1993, der die gemeinsame Innenpolitik auf eine neue Ebene hob, war nur ein Abkommen – das Dubliner Erstasylabkommen – unterzeichnet. Allerdings hatten sich die Zwölf auf eine ganze Reihe von Punkten grundsätzlich geeinigt: unter anderem auf Europol, auf die Schaffung eines Zollinformationssystems, auf die Ausdehnung des SIS zum Europäischen Informationssystem EIS.

Maastricht

Der Maastrichter EU-Vertrag machte die Innen- und Justizpolitik zu einer Angelegenheit gemeinsamen Interesses. An die Stelle der informellen Regierungskooperation in TREVI trat nun eine formelle. Neben der ersten Säule, der eigentlichen Gemeinschaft und dem Binnenmarkt, und der zweiten – der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – wurde die Innen- und Justizpolitik zur dritten Säule der Union erhoben.

Organisatorisch bewirkte der Vertrag eine Integration der verschiedenen auf EG- bzw. nun EU-Ebene existierenden Arbeitsgruppen und Foren: Die »Koordinatoren Freizügigkeit« wurden zum K4-Ausschuß (benannt nach dem Art. K4 EUV). Die Ad-hoc-Gruppe Einwanderung wurde mit ihren diversen Untergruppen zur Lenkungsgruppe I. TREVI und die Groupe d'Assistance Mutuelle (GAM) der Zollverwaltungen wurden zur Lenkungsgruppe II zusammengefaßt. Auch hier blieben die diversen Untergruppen erhalten. Ebenfalls in diese Struktur integriert wurde eine Lenkungsgruppe III – Kooperation auf dem Gebiet des Zivil- und des Strafrechts.

Die dritte Säule produzierte aber im Unterschied zur ersten keine Richtlinien und Verordnungen, bei deren Zustandekommen je nach Rechtsgrundlage das Europäische Parlament (EP) mehr oder weniger beteiligt wird, sondern Rechtsinstrumente, die typisch sind für die Zusammenar-

»Die internationale Zusammenarbeit der Polizeien bewirkte dabei nicht nur eine Annäherung der Methoden und eine Kooperation im Einzelfall, sondern eine Internationalisierung der polizeilichen Tätigkeit selbst«

beit souveräner Staaten: Standpunkte und Resolutionen, die allerdings unverbindlich bleiben, Gemeinsame Maßnahmen, die auf bestehendes nationales oder Vertragsrecht abgestützt werden, und schließlich völkerrechtliche Abkommen. Bei alledem wurde das Europäische Parlament allenfalls informiert, wobei der Grad der Information vom guten Willen der Minister und des K 4-Ausschusses abhängig war. Standpunkte und Maßnahmen kamen relativ einfach zustande. Verhandlungen von Abkommen waren dagegen langwierig. Vom Verhandlungsbeginn bis zur Ratifizierung durch die nationalen Parlamente ist es ein langer Weg, der im Falle der Europol-Konvention insgesamt sechs Jahre betrug.

Neben der dritten Säule der EU blieb die Schengen-Kooperation erhalten und bildete weiter den Motor für die Entwicklung der Innen- und Polizeipolitik der gesamten EU: Der Schengener Exekutivausschuß, der die aus den Vertragsverhandlungen übernommenen Arbeitsgruppen in eine ständige Arbeitsstruktur überführte, produzierte Standards der Außengrenzkontrolle, Handbücher für diverse Formen der Zusammenarbeit; er gab Impulse für eine Vielzahl bilateraler Polizeiabkommen; er wurde zum organisatorischen Rahmen für eine praktische Kooperation der Polizeien, die weit über den Inhalt des SDÜ hinausgeht (zum Beispiel Pilotprojekte für verdeckte Ermittlungen u.ä.).

Amsterdam

Ab 1996 befaßte sich eine Regierungskonferenz mit der Erneuerung des Maastrichter Vertrages, deren Ergebnis der Amsterdamer Vertrag ist. Im Bereich der Innen- und Justizpolitik bewirkt er eine partielle Vergemeinschaftung: Fragen der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der Außengrenzen wanderten aus der dritten in die erste Säule. Während der ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten soll der (Minister-) Rat allerdings weiterhin alle Entscheidungen einstimmig fassen. Die Kommission erhält Initiativrecht, das heißt sie dürfte sich im weiteren als zusätzliche Kraft auf diesem Gebiet etablieren. Statt Abkommen werden in diesem Segment der Kooperation jetzt Verordnungen und Richtlinien produziert. Diese brauchen nicht mehr von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden, auch das Europäische Parlament wird lediglich konsultiert. Das heißt, es darf sich äußern, kann aber die Entscheidung des Rates nicht beeinflussen.

Zoll, Polizei und Strafrecht bleiben auch nach dem Amsterdamer Vertrag Gegenstände bloßer Regierungszusammenarbeit. Auch hier darf das Parlament Stellung nehmen. Das war's aber. Aus den Erfahrungen mit der Maastrichter dritten Säule hat man insofern gelernt, als Mechanismen der Beschleunigung eingeführt wurden. So sollen Abkommen bereits inkrafttreten, wenn sie von der Hälfte der Mitgliedstaaten ratifiziert wurden. Neben Abkommen und Gemeinsamen Maßnahmen können nun auch Rahmenbeschlüsse verabschiedet werden. Während die Maßnahmen auf bestehendem Recht beruhen mußten, schaffen Rahmenbeschlüsse neues Recht. Sie sind – ähnlich wie Richtlinien auf der Gemeinschaftsebene – für die Mitgliedstaaten verbindlich und müssen ins nationale Recht überführt werden. Auf welche Weise dies geschieht, steht den Mitgliedstaaten frei.

Die Schengen-Kooperation wurde in die EU überführt: Sowohl die Abkommen als auch die ca. 170 Beschlüsse des Exekutivausschusses mußten auf ihre Zugehörigkeit zur neuen ersten bzw. dritten Säule überprüft werden. Das SIS

wurde als ganzes der dritten Säule und damit der alleinigen Verantwortung der Exekutiven zugeordnet. Großbritannien und Irland können Teile des Schengen-Acquis übernehmen. Sie werden damit voraussichtlich dem SIS beitreten, aber die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen weiterhin verweigern.

Dominanz der Exekutive

Wer trägt also die Entscheidungen der EU-Politik Innerer Sicherheit? Antwort: die Minister, die hohen Ministerialbeamten und schließlich die Repräsentanten von Polizei, Zoll und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten.

Eine parlamentarische Kontrolle gibt es so gut wie nicht. Das Europäische Parlament ist nach wie vor systematisch ausgeschlossen. Es kann sich äußern und hat das auch zum Teil durchaus liberal getan, wobei die – unverbindlichen – Beschlüsse und Berichte des Europäischen Parlaments in dem Maße realpolitischer wurden, als die Chance auf eine Erweiterung seines Mandats bestand. Aber auch die nationalen Parlamente sind faktisch machtlos. Nur ein Teil der Entscheidungen des Rates oder des nunmehr in die Ratsstruktur eingegliederten Schengener Exekutivausschusses werden überhaupt von den nationalen Parlamenten zur Kenntnis genommen beziehungsweise ihnen unterbreitet.

Die Plenarversammlungen der Parlamente befassen sich mit diesen Fragen allenfalls dann, wenn ein Abkommen ratifiziert werden muß. Zum Zeitpunkt der Ratifizierung sind die wesentlichen Entscheidungen jedoch bereits gefallen. Die parlamentarische Demokratie erschöpft sich hier im Hände-Hoch-Verfahren. Der Vertragstext kann nicht mehr abgeändert werden. Die technischen Voraussetzungen, die Informationssysteme sind längst im Aufbau, die Finanzmittel sind bereitgestellt, die Ausführungsbestimmungen beschlossen etc. Die Exekutive hat weitergearbeitet und erhält die Berechtigung für ihre Arbeit nachgereicht. Weil alles schon vorbereitet ist, kann ein Parlament sich einen Rückzug nicht mehr leisten.

Bei aller Dynamik hat die exekutiv dominierte EU-Politik der Inneren Sicherheit einen strukturellen Konservatismus. Gerade die Schwierigkeit, im Detail Ergebnisse auszuhandeln, die von 15 Staaten umzusetzen sind, macht es faktisch undenkbar, hinter das Ausgehandelte zurückzufallen. Kein Minister und keiner seiner Bürokraten würde akzeptieren, daß ausgehandelte Kompromisse neu aufgerollt würden. Dafür, daß dies nicht passiert, hat sich auf EU-Ebene ein eigener Mechanismus herausgebildet: der Acquis. Das »Erworbene« wird fixiert. Dies war so im Falle von TREVI. Dies war so bei Schengen, wo der Acquis sowohl die Abkommen als auch die Beschlüsse des Exekutivausschusses beinhaltete. Dies betrifft die EU-Zusammenarbeit als Ganzes aber auch einzelne Bereiche, für die Unter-Acquis bestehen. Und diese werden auch den Beitrittskandidaten entgegengehalten. Die jeweiligen Beschlüsse sind nicht mehr wegzudenken. Es gibt nur noch einen Weg nach »vorne«, das heißt zu mehr und neuen Instrumenten der Zusammenarbeit, aber keinen zurück. Die Beitrittsstaaten haben selbst die schon abgeklärten Teile von Abkommensentwürfen zu akzeptieren.

Neue Aktionspläne sorgen dafür, daß die Schraube sich weiter dreht – mit Beschleunigungseffekt. So wurde Ende 1996/Anfang 1997 ein EU-Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ausgehandelt. In ganzen vier Monaten erstellte eine »Hochrangige Gruppe OK« die-

»Von den Vorstellungen einer parlamentarisch und öffentlich zumindest ansatzweise kontrollierten Exekutive muß man sich auf der Ebene des EU-Europas verabschieden. Auch wenn das Europäische Parlament in der Zukunft mehr Macht erhalten sollte, wird es ihm kaum gelingen, das bisher Erreichte nachträglich zu kontrollieren«

sen Forderungskatalog. Dafür, daß er umgesetzt wird, sorgt die Gruppe mittlerweile selbst. Sie ließ sich vom ER in »Multidisziplinäre Gruppe OK« umbenennen und legt nun alle halbe Jahre Sachstandsberichte vor. Der Ministerrat beschloß in einer gemeinsamen Maßnahme vom Dezember 1997 ferner Evaluierungsmechanismen, mit denen die Mitgliedstaaten daraufhin überprüft werden, ob sie ihre Verpflichtungen in Sachen OK-Bekämpfung auch einhalten. Die europäisch versammelte Exekutive beschloß damit sogar zu überprüfen, ob sie und ob die Parlamente auf nationaler Ebene ihre Pflicht getan haben. Von den Vorstellungen einer parlamentarisch und öffentlich zumindest ansatzweise kontrollierten Exekutive muß man sich auf der Ebene des EU-Europas verabschieden. Auch wenn das Europäische Parlament in der Zukunft mehr Macht erhalten sollte, wird es ihm kaum gelingen, das bisher Erreichte nachträglich zu kontrollieren – sofern die ParlamentarierInnen dies dann überhaupt noch wollen.

Verrechtlichung und Institutionalisierung

In den vergangenen fünfzehn Jahren hat die EU-Polizeipolitik einen regelrechten Schub der polizeilichen Europäisierung zustande gebracht. Dieser betrifft keineswegs nur die grenzpolizeiliche Seite, die unter dem Stichwort »Festung Europa« in breiterem Maße öffentlich diskutiert wurde. Die Festungspolitik bewirkte nicht nur eine verstärkte Kontrolle der Außengrenzen, sondern eine Ausweitung der verdachtsunabhängigen, quasi-grenzpolizeilichen Kontrollen ins Inland. Auf die polizeilichen Folgen der migrations- und asylpolitischen Konzepte der EU-Staaten und der EU als ganzer konnte hier aus Platzgründen nicht weiter eingegangen werden.

Während für die typischen Objekte dieser Kontrolle – die Armen, die AusländerInnen (oder die so aussehenden), die unangepaßten Jungen – die neuen subtileren Grenzen Europas immer spürbarer werden, sind sie für die Polizeien mehr und mehr weggefallen. Grenzüberschreitende polizeiliche Ermittlungen gehören mehr und mehr zum Alltag der Kriminalpolizeien und wurden auch vertraglich geregelt. Dies gilt nicht nur für den Informationsaustausch, der von der Ebene der Rechtshilfe faktisch auf die Amtshilfebene heruntergestuft wurde, sondern selbst für verdeckte Ermittlungsmethoden: Das SDÜ von 1990 brachte erstmals eine vertragliche Regelung von Observationen und ließ auch kontrollierte Lieferungen im Drogenbereich zu. Das 1997 unterzeichnete neue Zollamtshilfe-Abkommen (»Neapel II«) dehnte das Verrechtlichungsprogramm – wenn auch nur für die Zollfahndungsdienste – auf den grenzüberschreitenden Einsatz verdeckter Ermittler aus. Das EU-Rechtshilfe-Übereinkommen, das demnächst unterzeichnet wird, macht auch für den Polizeibereich grenzüberschreitende Einsätze solcher hauptamtlicher Spitzel zur Standardmaßnahme. In einem zusätzlichen Protokoll werden ferner Fragen der Überwachung von neuen Satellitendieseln sowie des e-mail-Verkehrs geregelt.

Dieser Verrechtlichungsprozeß hat insgesamt dazu geführt, daß die rechtlichen Bedingungen für die grenzüberschreitende Anwendung verdeckter Polizeimethoden im wesentlichen dieselben sind, die auch im jeweiligen nationalen Rahmen im Laufe der 80er und 90er Jahre geschaffen wurden. Daß sich die polizeilichen Arbeitsgruppen nicht nur um die Schaffung vertraglicher Grundlagen, sondern auch um die praktische Seite bemüht haben, versteht sich fast von selbst.

Multinationale Überwachungstechnologie

Die wohl erstaunlichste Leistung der EU-Polizeipolitik ist der Aufbau multinationaler Datensysteme und neuer polizeilicher Institutionen – ein Prozeß, der noch Anfang der 80er Jahre undenkbar schien. Dieser begann mit einem Fahndungssystem für Personen und Sachen, dem Schengener Informationssystem (SIS), das im März 1995 in Betrieb ging und an das mittlerweile zehn Staaten angeschlossen



sind (F, D, NL, B, Lux, E, P, I, GR, Ö). Das SIS besteht technisch aus nationalen Komponenten (NSIS) und einer zentralen Umsetzungseinheit in Strasbourg, die dafür sorgt, daß in allen NSIS der gleiche Datenbestand vorhanden ist.

Die Eingabe erfolgt von zentralen nationalen Stellen, der Abruf von über 45.000 lokalen Terminals bei Polizei und Zoll, an den Grenzen oder im Inland. Die nationalen Zentren, die sog. SIRENE-Büros, sorgen darüber hinaus für den zusätzlichen Informationsaustausch insbesondere im Falle eines »Fahndungstreffers«. Ende 1998 wurde nach 7,4 Millionen Sachen und 800.000 Personen gefahndet, darunter 88 Prozent Nicht-EU-BürgerInnen, die an den Grenzen zurückgewiesen oder abgeschoben werden sollten, aber sonst keiner Straftat beschuldigt waren. Nur ein Prozent der Ausgeschriebenen wurde wegen des Verdachts einer auslieferungsfähigen Straftat (ein Jahr Mindeststrafandrohung) gesucht. 4,6 Prozent sind Aufenthaltsermittlungen gegen ZeugInnen und Beschuldigte leichter Straftaten. 1,5 Prozent betreffen polizeiliche Beobachtungen, bei denen die kontrollierte Person nicht festgenommen, sondern die Umstände der Kontrolle, die mitgeführten Gegenstände und Begleitpersonen der ausschreibenden Behörde mitgeteilt werden sollen.

Zur Integration weiterer Aspiranten (unter anderem die skandinavischen Staaten) wird das bestehende SIS zunächst zum SIS+ und in der Folge zum SIS 2 ausgebaut. Daß sich die Datenmenge dadurch massiv erhöhen wird, ist fast selbstverständlich.

Eine besondere Rolle nehmen die Datensysteme im Zollbereich ein. Zollbehörden sind einerseits Verwaltungsbehörden, die für die Erhebung von Zöllen unter anderem Importsteuern – mit anderen Worten für die Umsetzung

»Der Datenschutz im Polizeibereich erreicht auf EU-Ebene allenfalls rhetorischen Stellenwert«

»Die zu speichernde Personengruppe ist rechtlich unbegrenzt. Und ebenso unbegrenzt ist die Tiefe der Informationen, die über eine Person zusammengetragen werden können«

des EG-Zollreglements – zuständig sind, andererseits quasi-polizeiliche Apparate. In dieser Funktion obliegt ihnen die Strafverfolgung aller Einfuhr- oder Ausfuhrdelikte im weitesten Sinne nach den nationalen Straf- und Nebenstrafgesetzen (unter anderem den BTM-Gesetzen). Im Rahmen der EU zeigt sich diese Doppelrolle ebenfalls: Fragen der »normalen« Zollverwaltung fallen in die Erste Säule der EU, die Europäische Gemeinschaft mit ihrem Binnenmarkt, die polizeiliche Rolle betrifft die Dritte Säule, also die Regierungszusammenarbeit in justiz- und innenpolitischen Angelegenheiten. Auch das Zollinformationssystem (ZIS), das die zollrechtliche Überwachung als Gegenstück zur polizeilichen Beobachtung ermöglicht, zerfällt rechtlich in eines der Ersten und eines der Dritten Säule, technisch ist es ein und dasselbe und wird von der EU-Kommission betrieben.

Schon vor der Umsetzung des EU-Abkommens über die Nutzung der Informationstechnologie im Zollbereich und der entsprechenden EG-Verordnung hatte die Kommission ein geschütztes Zoll-Kommunikationssystem (SCENT – System Customs Enforcement Network) den Zollbehörden zur Verfügung gestellt, das gewissermaßen die Kommunikationsebene für das ZIS darstellt. Auf diesem System wurden und werden e-mails versandt. Es ermöglicht unter anderem die Koordination von großangelegten Sonderkontrolloperationen in der Drogenbekämpfung. In diesem Zusammenhang sind ebenfalls diverse als »Infos« bezeichnete Datensysteme zu nennen, die für Kontrolloperationen und kontrollierte Lieferungen eingesetzt werden. Ein Teil dieser Infos sind formell nicht im Rahmen der EU, sondern unter dem Dach der Weltzollorganisation angesiedelt.

Während die Aktivitäten im Zollbereich selten von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, wurde der Aufbau von Europol mit großem populistischem TamTam betrieben. Das zeigen nicht nur die Warnungen vor der Drogenmafia, die die ersten Entscheidungen des Europäischen Rats von 1991 begleiteten. Wegen der angeblich so großen Gefahren begann die Europol-Vorläuferinstitution, die Europol-Drogeneinheit (EDU), ihre Arbeit schon im Januar 1994 auf der Grundlage einer bloßen ministeriellen Übereinkunft. Noch vor Unterzeichnung der Konvention im Juli 1995 war ihre Zuständigkeit auf Nuklearschmuggel, Einschleusung von MigrantInnen und Kfz-Verschlebung ausgedehnt worden. Vor Inkrafttreten der Europol-Konvention zum 1. Juli 1999 durfte die EDU zwar keine eigenen Datensysteme führen, die Verbindungsbeamten der einzelnen Staaten hatten allerdings direkten Zugang zu ihren jeweiligen nationalen Polizei-Datenbanken. Der Datenaustausch verlief auf einer formell bi- bzw. multilateralen Ebene zwischen den in Den Haag stationierten Verbindungsbeamten, die den Informationsverkehr von und zu ihren nationalen Polizeien gewährleisteten.

Die Europol-Konvention sieht drei Arten von Datensystemen vor:

- ein Registersystem, das Europol-Informationssystem, für das die nationalen Zentralen, die Verbindungsbeamten und das Europol-Personal abfrage- und eingabeberechtigt sind. Es soll Daten über Verurteilte und Verdächtige sowie Personen enthalten, die möglicherweise eine Straftat begehen könnten, also potentiell verdächtige. Gespeichert werden die Personalien sowie Tatvorwürfe, Tatzeit und -ort etc.;
- die Arbeitsdateien für Analysezwecke: Die Eingabe wird hier nur von Europol-Analysten bewerkstelligt. Bei allgemeinen oder »strategischen« Analysen haben alle Verbindungsbeamten Zugriff und können die Ergebnisse an ihre

Staaten weitergeben. Bei operativen Analysen können nur die Verbindungsbeamten oder Spezialisten derjenigen Staaten mitarbeiten, die von der oder den aufzuklärenden Straftaten betroffen sind. Gespeichert werden in diesem Falle nicht nur Daten über Verurteilte und (potentiell) Verdächtige, sondern auch über (potentielle) Zeugen, Kontakt- und Begleitpersonen und sonstige (potentielle) Auskunftspersonen. Anders ausgedrückt: Die zu speichernde Personengruppe ist rechtlich unbegrenzt. Und ebenso unbegrenzt ist die Tiefe der Informationen, die über eine Person zusammengetragen werden können;

- schließlich ein Indexsystem für die Analysedateien, das den noch nicht beteiligten Staaten erlauben soll zu überprüfen, ob sie sich in diese Analyse einklinken wollen.

Die gesamte Europol-Informatik erhielt das Kürzel TECS (The Europol Computer Systems). Bisher in Betrieb ist ein »Interimsystem«, das im wesentlichen die technischen Voraussetzungen für den Betrieb der Analysedateien enthält. Technisch können 5.000 Arbeitsdateien mit jeweils mehreren Tausend Datensätzen parallel geführt werden. Das Registersystem soll bis Ende 2001 betriebsbereit sein und auf eine Kapazität von einer Million Datensätzen ausgelegt werden.

Faktisch hat Europol heute schon eine Ermittlungen koordinierende Funktion. Diese wird durch die im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen operativen Kompetenzen weiter ausgebaut und auf eine rechtlich sichere Basis gestellt werden. Fünf Prozent (123) der von Europol 1998 – das heißt noch vor Inkrafttreten der Konvention – bearbeiteten Fälle waren Koordinationsfälle, darunter 46 kontrollierte Lieferungen. Offensichtlich ist das Amt jetzt schon mit seinen Koordinationsanstrengungen am Limit. Im Jahresbericht 1998 wurden die nationalen Polizeien gebeten, Aktionen, die nur zwei Staaten betreffen, auf bilateraler Ebene zu behandeln.

Daß der auf dem EU-Gipfel in Tampere im Oktober letzten Jahres beschlossene Aufbau von Eurojust mehr gerichtliche Kontrolle der europäischen Polizeikooperation und insbesondere Europol bewirken würde, ist kaum zu erwarten. Eurojusts Aufgabe soll nicht die justitielle Kontrolle sein, sondern vor allem die sachgerechte Koordination der Staatsanwaltschaften und Untersuchungsrichter und die Unterstützung »von strafrechtlichen Ermittlungen mit OK-Bezug – insbesondere auf der Grundlage von Europol-Analysen«, so die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates.

Und nun?

Eines ist sicher: Die Aufgabe der bürgerrechtlich orientierten Polizeikritik ist mit dem Europäisierungsprozeß keineswegs einfacher geworden. Wer sich daran erinnert, wie in den letzten zwei Jahrzehnten nationalstaatliche Sicherheitsgesetze durchgepaukt wurden, der wird angesichts der EU-Polizeipolitik kaum in Hoffnung schwelgen. Die nach außen gewendete Innenpolitik der EU stellt die linke und bürgerrechtliche Opposition vor neue Schwierigkeiten: angefangen bei sprachlichen und organisatorischen Problemen, die ein gemeinsames Handeln massiv erschweren, über den Zugang zu Informationen bis hin zum Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit, die kritische Positionen überhaupt transportieren könnte. Langer Atem ist gefragt.

Heiner Busch ist Redakteur und Mitherausgeber von »Bürgerrechte & Polizei/CILIP«

Anzeige