

Bürgerrechte & Polizei

**Cilip 53
Nr. 1/1996**

Schwerpunkt:

**Innere Sicherheit
in der EU
(Dokumente)**

außerdem:

**Todesschüsse 1995
Chronologie
Literatur**

Herausgeber:

Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V

Verlag: **CILIP**, Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Redaktion + Gestaltung: Otto Diederichs

Satz: Christine Apel + Kurt Bläuer (Dokumente)

Übersetzungen: Dave Harris

Druck: Contrast-Druckerei GmbH

Berlin, März 1996

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin

Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Personen: Einzelpreis 14,-- DM/Jahresabonnement (3 Hefte): 36,-- DM

Institutionen: Einzelpreis 21,-- DM/Jahresabonnement: 63,-- DM

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 53 (1/96)

Redaktionelle Vorbemerkung, <i>Otto Diederichs</i>	4
Die 'Dritte Säule' der Europäischen Union, <i>Heiner Busch</i>	6
Bericht über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union, (<i>Dokumentation</i>)	14
EUROPOL, <i>Heiner Busch</i>	21
EUROPOL-Drogenstelle - Arbeitsprogramm Januar-Juni 1996, (<i>Dokumentation</i>)	30
Technische Modernisierung bei Interpol, <i>Heiner Busch</i>	37
Vorschriften zu einer Datenbank mit ausgewählten Daten und direktem Zugriff der NZBs beim IKPO-Interpol- Generalsekretariat, (<i>Dokumentation</i>)	43
Zollkooperation in Europa, <i>Heiner Busch</i>	47
Übereinkommen aufgrund Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich (<i>Dokumentation</i>)	54
Asylpolitik in der Europäischen Union, <i>Olaf Neußner</i>	64
Entschließung über Mindestgarantien für Asylverfahren, (<i>Dokumentation</i>)	70
Tödlicher Schußwaffeneinsatz 1995, <i>Otto Diederichs</i>	76
Chronologie, <i>Otto Diederichs</i>	80
Literatur	90
Summaries	100

Redaktionelle Vorbemerkung

von Otto Diederichs

*Im letzten Heft des Jahrgangs 1995 mußten wir ankündigen, daß das weitere Erscheinen des Informationsdienstes **Bürgerrechte & Polizei/CILIP** in 1996 nicht mehr gesichert sei. Nun liegt die neue Ausgabe doch vor und mit sehr spitzem Bleistift gerechnet, konnte die finanzielle Decke bis in die zweite Jahreshälfte verlängert werden: Als gesichert dürfen auch die Herausgabe von Heft 54 (2/96) und Heft 55 (3/96) gelten. Damit wäre dann auch der Jahrgang 1996 komplett. Leben Totgegrabte deshalb länger? Diese Frage kann derzeit noch nicht eindeutig beantwortet werden und hängt von einer Reihe verschiedenster Faktoren ab, insbesondere davon, daß es gelingt eine neue, dauerhafte Finanzierung zu finden. Das Jahr 1997 jedenfalls ist gegenwärtig noch völlig unklar.*

Zum Schwerpunkt

Sicherlich kann davon ausgegangen werden, daß die in ihrer Errichtung unterdessen weitgediehene europäische Polizeibehörde EUROPOL in der Bevölkerung mittlerweile bekannt ist. Über den bloßen Namen hinaus weiß jedoch auch eine interessierte und kritische Öffentlichkeit häufig eher wenig über diese Organisation. Noch augenfälliger ist solche Unkenntnis hinsichtlich der 'Dritten Säule' der Europäischen Union (EU). Was dort im Rahmen der gemeinsamen Innen- und Rechtspolitik vereinbart und umgesetzt wird, muß weithin als unbekannt gelten. Nicht anders ist es beim Zoll, der seiner einstigen Rolle als kleiner Bruder der Polizei längst entwachsen ist. Dieser Mangel an Information ist kein Zufall; die Beratungen und Vereinbarungen im Bereich der Inneren Sicherheit der EU vollziehen sich nahezu von Anbeginn weitgehend unter Ausschuß der Öffentlichkeit.

*Um dem bisherigen Mangel an Informationen zumindest in Teilen etwas entgegenzusetzen, veröffentlicht **Bürgerrechte & Polizei/CILIP** mit der vorliegenden Ausgabe auszugsweise einige aktuelle, bisher unbekannte Dokumente zur Inneren Sicherheit in der EU. (Wichtige Vorarbeiten zu diesem Schwerpunktheft entstanden im Rahmen des Forschungsprojektes "Internationale Polizeikooperation am Beispiel Drogenhandel" der 'AG Bürgerrechte'). Da*

*in allen Bereichen die Informationstechnologie von besonderer Bedeutung ist, konzentrieren sich Dokumentenauswahl und Kommentartexte überwiegend auf die Datenverarbeitung, von der auch der hessische Datenschutzbeauftragte Winfried Hassemer sagt, die "ausufernden Befugnisse" gingen weit über das in Deutschland Erlaubte hinaus.¹ Die vollständigen Dokumente ebenso wie weitere Materialien, die aus Platzgründen nicht abgedruckt werden konnten, können Interessierte gegen Erstattung der Unkosten beim **Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.** (Adresse siehe Impressum) anfordern.*

*Die nächste Ausgabe von **Bürgerrechte & Polizei/CILIP** (erscheint Ende Juli) wird das Thema Öffentlichkeit und Transparenz von (Sicherheits)Behörden weiterführen und sich im seinem Schwerpunkt mit Akteneinsichten, Akteneinsichtsrechten und Fragen des Informationszuganges beschäftigen.*

Otto Diederichs ist Redakteur und Mit-herausgeber von **Bürgerrechte & Polizei/CILIP**

¹ Vgl. Der Tagesspiegel v. 24.2.96 und Berliner Morgenpost v. 24.2.96

Die 'Dritte Säule' der Europäischen Union

- Bilanz des institutionellen Rahmens der EU-Innenpolitik

von Heiner Busch

Der Maastrichter Vertrag über die EU von 1991 hat die innen- und rechtspolitische Zusammenarbeit auch formell zur Angelegenheit des gemeinsamen Interesses der Mitgliedstaaten gemacht. Aus der informellen Regierungskooperation in TREVI und anderen Foren wurde damit eine formelle: Die 'Dritte Säule' der Union, neben der Ersten, der Wirtschaftsgemeinschaft, und der Zweiten, der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Trotz der nur langsamen Verhandlungen sind die Folgen dieser Zusammenarbeit beträchtlich: Eine ganze Serie von (fast) fertigen Verträgen, eine Reihe neuer Institutionen und Datensysteme, eine gemeinsame Praxis der dichten Grenzen und der Abschottung gegen Flüchtlinge und (arme) Einwanderer. In der EU ist damit die bisher weitestgehende Kooperation in Sachen Innere Sicherheit entstanden, die es jemals ohne Eroberungen und Zwang gegeben hat.

Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis in die 70er Jahre verlief die internationale Polizeikooperation relativ gemächlich. Die 1946 wiederbegründete Interpol und die in den 50er Jahren geschlossenen Rechtshilfeverträge basierten auf der Anerkennung der nationalen Souveränität der beteiligten Staaten. Nach den Erfahrungen des Faschismus war die Polizeikooperation entpolitisiert worden. Die Verfolgung von Kommunisten vollzog sich weitgehend im Staatsinneren und damit ohne die Notwendigkeit einer Kooperation über die Staatsgrenzen hinweg.

Seit den 70er Jahren ist die Polizeikooperation dagegen einem turbulenten Wandel unterworfen. Auch wenn es bis zum Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union (EUV) keine rechtliche Grundlage für eine innen- und justizpolitische Kooperation im Rahmen der EG gab, so begann die Zusammenarbeit in Sachen 'innere Sicherheit' doch bereits in den 70er Jahren. 1976 trafen sich die für die Polizei zuständigen Minister erstmals im Rahmen von

TREVI, einem Gremium, dessen Gründung die EG-Staats- und Regierungschefs, der 'Europäische Rat' (ER), 1975 in Rom beschlossen hatten.¹ TREVI wurde bis zu seinem formellen Aufgehen im 'Rat für Inneres und Justiz' im Dezember 1993 nie in die Willensbildung der EG-Strukturen einbezogen. Weder die EG-Kommission noch das 'Europäische Parlament' (EP) hatten hier etwas zu melden. Die Terrorismus-Hysterie der 70er Jahre beförderte vielmehr ein typisches Gremium der informellen Regierungskooperation mit den üblichen drei Ebenen: In zunächst jährlichem Rhythmus trafen sich die Minister, welche die politischen Beschlüsse fällten, und die Hohen Beamten, die diese Beschlüsse vorbereiteten. Letztere bildeten damit die dynamische Kraft dieses Apparates. Die anfangs zwei Arbeitsgruppen von polizeilichen und geheimdienstlichen Experten tagten zweimal jährlich. Über die Sitzungen der Hohen Beamten und der Arbeitsgruppen erfuhren selbst die zuständigen Fachausschüsse der nationalen Parlamente nichts. Eine praktische Zusammenarbeit erfolgte zunächst jedoch nur zwischen den bei den Inlandsgeheimdiensten angesiedelten Verbindungsbüros: Hier vollzog sich der staatsschützerische Nachrichtenaustausch, der im Rahmen von Interpol verboten war.

Wendepunkt

Bereits 1985 beschlossen die Minister, sich in Zukunft halbjährlich zu treffen. Auf ihrer Brüsseler Tagung im April 1987 vereinbarten sie zudem den Aufbau einer "lockeren Verwaltungsstruktur". Die einfache Rotation des Vorsitzes parallel zur Präsidentschaft in der EG wurde erweitert um eine Troika, bestehend aus vorhergehender, gegenwärtiger und nachfolgender Präsidentschaft. Die sich anbahnende Diskussion um die polizeilichen Folgen des Binnenmarktes sowie die zunehmende Häufigkeit der Sitzungen zwang zu größerer Kontinuität. Während bis 1985 gerade sechs Sitzungen pro Jahr stattfanden, waren es 1988 - Arbeitsgruppen und Seminare eingerechnet - insgesamt 29.

Das Jahr 1985 bildete einen Wendepunkt für die EG insgesamt, und auch bei TREVI wurde - sowohl praktisch, wie auch was die Form der Verhandlungen angeht - eine neue Phase eingeleitet: Eine dritte Arbeitsgruppe (Organisierte Kriminalität und Drogenhandel) wurde gebildet, die ab 1989 gemeinsame Intelligence-Projekte entwickelte und damit die Grundlage für den Aufbau von Europol lieferte. In TREVI I entstand ab 1987 ein geschütztes Fernmeldesystem und in TREVI II verstärkte man die technische

¹ Siehe auch: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 40 (3/91), S. 35ff.

Kooperation und tauschte anlässlich der Fußball-WM 1988 erstmals Daten von mutmaßlichen Hooligans aus.

Der Blueprint für die innenpolitische EG-Kooperation nach 1992 kam dennoch nicht von TREVI, sondern aus dem Schengener Kerneuropa. Die Marschrichtung dafür war bereits im ersten Schengener Abkommen von 1985 vereinbart worden: Schrittweiser Abbau der Binnengrenzkontrollen und als Ausgleich für einen angeblichen Sicherheitsverlust

- eine Verlagerung der Grenzkontrollen an die Außengrenzen, gemeinsame Einreisevoraussetzungen und Visa sowie Angleichung der Liste visumpflichtiger Staaten,
- Zulassung nur noch jeweils eines Asylgesuchs innerhalb der EG in dem Land, das der/die Asylsuchende als erstes betreten hatte,
- Verstärkung der polizeilichen Kooperation, insbesondere durch das Schengener Informationssystem, in dem auch 'Drittausländer' zur Ausweisung oder Zurückweisung an den Grenzen ausgeschrieben werden können.

Während 1988 das 'Schengener Durchführungsabkommen' (SchDük) in wesentlichen Teilen zumindest konzipiert war, war der Verhandlungsprozeß auf Gesamt-EG-Ebene weitgehend festgefahren. Der ER beschloß daher in Rhodos im Dezember 1988 die Einsetzung der 'Koordinatoren Freizügigkeit', die angesichts des näherrückenden Binnenmarktermins zum 31.12.92 die Erarbeitung der 'Ausgleichsmaßnahmen' in den verschiedensten Foren der Mitgliedstaaten beschleunigen und koordinieren sollten.

Das einzige Forum, das in der vorgesehenen Zeit zu Ergebnissen kam, war die 'Ad-hoc-Gruppe Einwanderung', die im Dezember 1986 aus dem unmittelbaren TREVI-Verbund ausgegliedert worden war. Im Juni 1990 unterzeichneten die Minister das von der Gruppe erarbeitete 'Dubliner Erstasylabkommen'. Bisher haben es aber nur acht EU-Staaten ratifiziert. Auf dem Einwanderungs- bzw. TREVI-Ministertreffen ein Jahr später in Luxemburg lag der Entwurf eines "Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen" fertig vor. Da sich Großbritannien und Spanien nicht über die Außengrenze in Gibraltar einigen konnten, wurde diese Konvention nie unterschrieben und ist mittlerweile in einer Reihe von Punkten veraltet. Beide Texte klammern die Frage der Binnengrenzen bewußt aus, folgen aber den auf Visafragen und Außengrenzen bezogenen Bestimmungen des SchDük. Das Außengrenzenübereinkommen sieht ferner eine automatisierte Liste der zurückzuweisenden bzw. unerwünschten Drittausländer vor, legt damit also den Grundstein für die Erweiterung des SIS zu einem 'Europäischen Informationssystem' (EIS). Zwar wurde das SchDük 1990 unterzeichnet, dennoch gingen die Verhandlungen unter Zwölfen erheblich langsamer vonstatten.

Dies vor allem, weil Großbritannien bis heute die Zustimmung zum Abbau der Binnengrenzkontrollen verweigert. Umstritten war und ist ferner, wie weit eine innenpolitische Kooperation vertraglich fixiert werden sollte und, damit verbunden, wie weit die Organe der EG (von Kommission und Parlament bis zu Rechnungshof und Europäischem Gerichtshof (EuGH)) daran beteiligt werden sollten.

Bis Ende 1992 hatte man sich dann im Rahmen von TREVI auf den Aufbau von EUROPOL und EIS, in der Gruppe 'Gegenseitige Amtshilfe der Zollbehörden' (GAM) auf das Zollinformationssystem (ZIS) und in der 'Ad-hoc-Gruppe Einwanderung' zusätzlich auf Eurodac (zum Abgleich von Fingerabdrücken von Asylbewerbern) geeinigt - erste Vertragsentwürfe folgten 1993.

Zusammenfassung der Arbeitsgruppen

Als die Staats- und Regierungschefs im Februar 1992 den EUV unterzeichneten war an eine Umsetzung des kontrollfreien Personenverkehrs in der EG zum vorgesehenen Zeitpunkt nicht mehr zu denken. Während die 'Ausgleichsmaßnahmen' alle zumindest auf den Weg gebracht waren, war von einer Realisierung des eigentlichen Anlasses hingegen kaum mehr die Rede.

Das Ergebnis des Vertrages ist in erster Linie eine Zusammenfassung der vielen Arbeitsgruppen und Gremien als 'Dritte Säule' der EU unter dem Dach des neuen (Minister-)Rates für Inneres und Justiz: Asylpolitik (Art. K.1, Nr. 1), Außengrenzen (Nr. 2) und Einwanderungspolitik, die bisher von der 'Ad-hoc-Gruppe Einwanderung' bearbeitet worden waren. Drogenpolitische Fragen (Nr. 4) oblagen vorher dem 'Comité Européen de Lutte Antidroge' (CELAD), das 1989 vom ER eingesetzt worden war, um die Aktivitäten der verschiedensten EG-Gremien auf diesem Gebiet zu koordinieren. Die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (Nr. 6) und in Strafsachen (Nr. 7) war Aufgabe einer entsprechenden Gruppe im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit. Die Zollkooperation (Nr. 8) und die Betrugsbekämpfung (Nr. 5) wurden vor allem von der GAM bearbeitet; die den Finanzministerien unterstellten Zollbehörden tauchen damit erstmals rechtlich im Rahmen der innenpolitischen Kooperation auf. Polizeiliche Zusammenarbeit war die Domäne von TREVI, in dessen Rahmen auch die Verhandlungen über EUROPOL stattfanden (Nr. 9). Die bisherigen 'Koordinatoren Freizügigkeit', die seit ihrer Gründung schon die Verhandlungen bündelten, wurden als 'Ausschuß Hoher Beamter' über die Lenkungsgruppen gesetzt und nach der Artikel-Nummer neu benannt: K.4-Komitee.

Die Konzeption der 'Dritten Säule' (wie der 'Zweiten Säule', der gemeinsamen Außenpolitik) als Zusammenarbeit (souveräner) Regierungen hat eine

Reihe von Konsequenzen: Erstens finden hier die Prozeduren des EG-Vertrages, also der 'Ersten Säule', keine Anwendung. Statt Richtlinien und Verordnungen, die von der Kommission vorgeschlagen, vom EP beraten und per Mehrheitsentscheidung vom Rat angenommen werden, sind die Entscheidungen des Rates der Innen- und Justizminister (mit Ausnahme der Visumsangelegenheiten nach Art.100c EGV) einstimmig zu treffen. Die zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumente sind gemäß Art. K3

- gemeinsame Standpunkte, d.h. rechtlich nicht bindende Absichtserklärungen,
- gemeinsame Maßnahmen, die den Rahmen der nationalen Rechtsordnungen oder der bestehenden Verträge nicht überschreiten und auf die weder neue Informationssysteme noch Institutionen gegründet werden können, und schließlich
- völkerrechtliche Verträge, die aber der Ratifikation durch die nationalen Parlamente bedürfen. Vom Verhandlungsbeginn bis zum Inkrafttreten dieser Verträge müssen sieben bis acht Jahre veranschlagt werden.

Verglichen mit der Situation vor Maastricht hat sich hier nichts wesentliches geändert. Die Projekte der diversen Arbeitsgruppen wurden denn auch bruchlos fortgeführt.

Die EUROPOL-Konvention, für Ende 1993 terminiert, konnte aber trotz der Übereinstimmung in den Zielen und der Konzeption des Amtes und trotz hektischer Verhandlungen und immer neuer Entwürfe erst im Juli 1995 unterschrieben werden. Zum selben Termin wurden das ZIS-Abkommen und eine erste Konvention über die vereinfachte Auslieferung signiert. Entwürfe für das EIS, die Zoll-Amtshilfe ('Neapel II') und ein weiteres Auslieferungsabkommen (unter Einbeziehung der politischen Delikte, der Auslieferung eigener Staatsangehöriger etc.) sind in einem fortgeschrittenen Stadium. Trotzdem konnte keine der aufeinander folgenden Ratspräsidentschaften bisher ihre Verhandlungsziele termingerecht umsetzen.

Die Langsamkeit der Vertragsverhandlungen resultiert zum einen aus der komplizierten Arbeitsstruktur der 'Dritten Säule'. Alle Projekte müssen die gesamte Hierarchie - von den Arbeitsgruppen über die zuständige Lenkungsgruppe, den K.4-Ausschuß, den Ausschuß ständiger Vertreter bis zum Rat der Minister - durchlaufen. Daneben gibt es aber auch politische Gründe: So erfordern neue Informationssysteme auch Datenschutzklauseln, auf die wegen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts vor allem die BRD bestehen muß. Auch wenn diese Klauseln nicht viel mehr als Datenschutzrhetorik darstellen, stoßen sie oft auf den Widerstand der britischen Regie-

rung, die bis vor kurzem nicht einmal einen Verweis auf die lauwarne Datenschutzkonvention des Europarates von 1981 dulden wollte.

Weiterhin ergeben sich Probleme bei der Einbeziehung von Institutionen der 'Ersten Säule'. So wurden EUROPOL- und ZIS-Konvention zwar unterschrieben; die Kompetenz des EuGH, nach sechsmonatiger Diskussion im Rat über Auslegungstreitigkeiten zu entscheiden, wird von Großbritannien aber nach wie vor bestritten.

Auf dem Weg zum europäischen Staat

Es scheint, als habe sich an den Zuständen vor Maastricht nichts geändert. Die Kommission hat nur begrenzte Möglichkeiten. Sie sitzt nun zwar mit am Verhandlungstisch, hat aber in den Bereichen Strafrecht, Zoll und Polizei nicht einmal ein Vorschlagsrecht. Die Entscheidungen liegen nach wie vor bei den nationalen Regierungen und müssen einstimmig erfolgen.

Rein institutionell ist man weit von einem EU-Staat entfernt. Der Eindruck aber täuscht. Von außen betrachtet ist die EU längst ein einheitliches Gebilde. Auch ohne das Außengrenzenübereinkommen betreibt sie eine gemeinsame Visumpolitik und gemeinsame Abschiebungen. Die Mitgliedstaaten kontrollieren die Grenzen im "gemeinsamen Interesse". Und auch die bilateralen Rückübernahmeabkommen mit Nicht-EU-Staaten haben den Festungscharakter der EU festigt.

Auch in den Bereichen der polizeilichen Kooperation existiert eine gemeinsame Praxis unterhalb der vertraglichen Ebene. Die EUROPOL-Drogeneinheit, für deren Erweiterung um zentrale Datensysteme bereits jetzt die Voraussetzungen gelegt werden, und gemeinsame Großaktionen der Zollbehörden sind dafür beredte Beispiele.

Die Langsamkeit der Verhandlungen hat die Möglichkeiten der Kontrolle indes nicht erhöht. Der EuGH und der Rechnungshof sind auch in den Vertragsentwürfen nicht als Kontrollorgane vorgesehen, obwohl ein großer Teil der innenpolitischen Aktivitäten aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Das Parlament muß nur "gebührend" informiert werden, Entscheidungsbezugnis hat es nicht. Nicht einmal die minimalen Formen der institutionellen Kontrolle sind also vorhanden.

Bei der anstehenden Überarbeitung des EUV (Maastricht II) favorisieren die Kommission und Teile des EP eine weitere 'Vergemeinschaftung' der Innen- und Rechtspolitik. Durch eine Einbeziehung in die "Erste Säule" oder zumindest eine Übertragung von deren Mechanismen auf die 'Dritte Säule' hofft man auf mehr Einfluß.

Ob durch den Übergang zu Gemeinschaftskompetenzen - 'passerelle' - mehr Kontrolle geschaffen wird, ist stark zu bezweifeln. War das EP in der vergangenen Legislaturperiode regelmäßig mit kritischen Stellungnahmen insbesondere in bezug auf die Flüchtlingspolitik der EU-Staaten und das Schengener Abkommen hervorgetreten, so zeigen seine Stellungnahmen bereits jetzt eine stärker 'realpolitische' Orientierung. Den Zuwachs an Kompetenzen scheinen sich die Euro-ParlamentarierInnen mit politischen Zugeständnissen erkaufen zu wollen.

In jedem Falle - so muß resümiert werden - hat die bisherige Europäisierung die ohnehin begrenzten nationalen Kontrollmechanismen ausgehöhlt und unterlaufen. Auf internationalem Parkett sind Sicherheitskonzepte eben leichter transportierbar, als Forderungen nach Liberalisierung und Kontrolle. Die EU-Innen- und Rechtspolitik wird voraussichtlich auch weiterhin eine exekutive Angelegenheit bleiben.

Heiner Busch ist Redaktionsmitglied
und Mitherausgeber von **Bürgerrechte
& Polizei/CILIP**

Deutsch-Französisches Seminar und Training

Rechtsruck in Europa

Sozialpsychologische Ursachen für rechtsradikales Verhalten

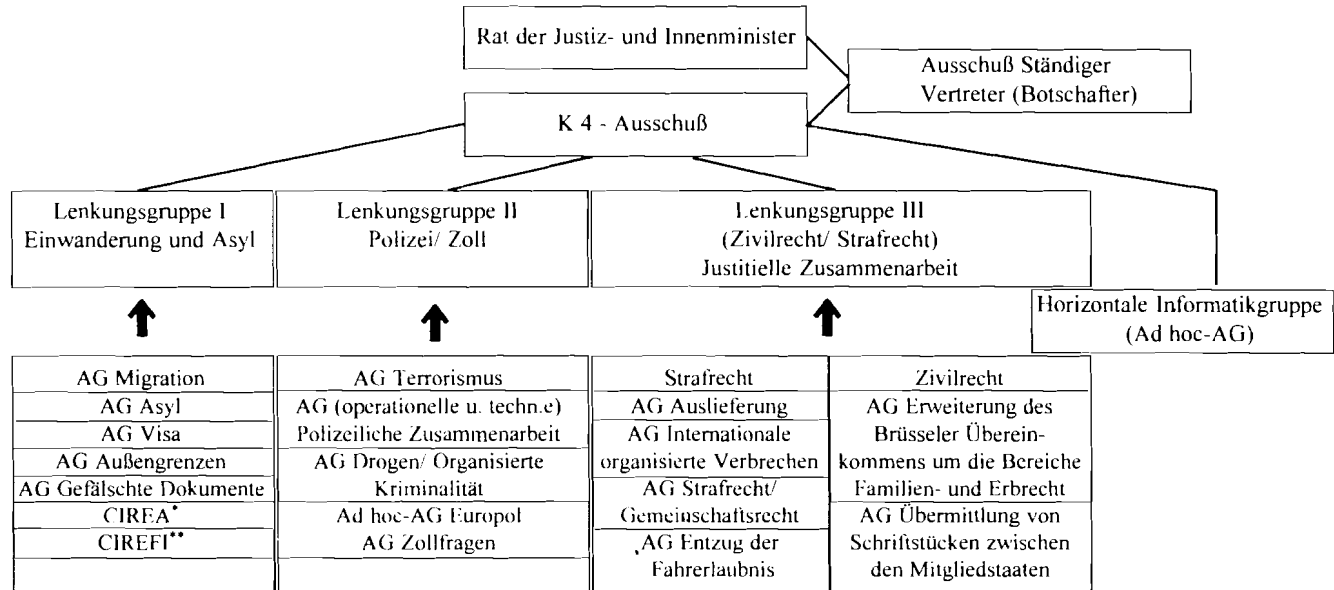
Training: 27.05.-30.05.96

Seminar: 30.05.-01.06.96

in Chantilly bei Paris

Informationen bei: Regenbogen Bayern, Adlzreiterstr. 23, 80337 München
Tel. +49 89-721 89 78/Fax +49 89-721 29 70

Strukturen der justiz- und innenpolitischen Zusammenarbeit (Titel VI des Vertrags über die Europäische Union)



* Zentrum für Information, Reflektion und Austausch in Asylfragen; ** Zentrum für Information, Reflektion und Austausch im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung

aus: Bundesministerium des Innern: Bericht über die innenpolitische Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union und der Schengener Vertragsstaaten

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Brüssel, den 10.05.1995, SEK(95) 731 endg.

Bericht über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union

Anhang 15

Übersicht über die in den Bereichen Justiz und Inneres angenommenen Texte

Gemeinsame Maßnahmen		
Thema	Annahme	Veröffentlichung
Beschluß Nr. 94/795/JI über die vom Rat aufgrund von Art. K.3 Abs. 2 Buchstabe b des Vertrages über die Europäische Union beschlossene gemeinsame Maßnahme über Reiseerleichterungen für Schüler von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat	30.11.94 Rat JI	ABl. Nr. L 327 vom 19.12.94
Gemeinsame Maßnahme Nr. 95/73/JI betreffend die EUROPOL-Drogenstelle auf der Grundlage des Art. s K.3 Abs. 2 Buchstabe b des Vertrags über die Europäische Union.	10.3.95 Rat JI	ABl. Nr. L 62 vom 20.3.95

Übereinkommen		
Thema	Annahme	Veröffentlichung
Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union	10.3.95 Rat JI	ABl. Nr. C 78 vom 30.3.95

Entschließungen		
Thema	Annahme	Bezug
Entschließung über die Überwachung des Fernmeldeverkehrs	29./30.11.93 Rat JI	Pressemitteilung Nr.10550/93 (Presse209)

Entschließungen

Thema	Annahme	Bezug
Entschlieung betreffend betrügerische Praktiken im internationalen Rahmen - Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union	29./30.11.93 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)
Entschlieung über die Beschränkungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer Beschäftigung	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Entschlieung in bezug auf die Beschränkungen für die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit	30.11.94 Rat JI	Offizielle Übermittlung an das EP Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Entschlieung über den rechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinsschaften	6.12.94 Rat JI	ABl. Nr. C 355 vom 14.12.94
Entschlieung betreffend die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Aufnahme eines Studiums	30.11./1.12.94 Rat JI	Offizielle Übermittlung an das EP Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Entschlieung über die Mindestgarantien, die Asylverfahren bieten müssen; Dok. Nr. 5354/95 ASIMM 70	9.3.95 Rat JI	

Empfehlungen

Thema	Annahme	Veröffentlichung
Bekämpfung der Geldwäsche	29./30.11.93 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)
Empfehlung betreffend die Verantwortung der Organisatoren von Sportveranstaltungen	29./30.11.93 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)

Empfehlungen

Thema	Annahme	Veröffentlichung
Empfehlung betreffend die Umwelt-kriminalität	29./30.11.93 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)
Empfehlung zur Durchführung eines Ausbildungsmoduls zur operationellen Analyse der Kriminalität	6.5.94 Rat Entwicklung	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209) S. 9
Empfehlung zum Informationsaustausch bei Großveranstaltungen und Versamm- lungen	30.11./1.12.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Empfehlung betreffend die Einführung eines Standardreisedokuments für die Rückführung/Ausweisung von Staats- angehöriger dritter Länder	30.11./1.12.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Empfehlung des Rates betreffend den Musterentwurf eines bilateralen Rück- übernahmeabkommens zwischen einem Mitgliedstaat der Europäischen Union und einem Drittstaat	30.11./1.12.94 Rat JI	Offizielle Übermittlung an das EP
Empfehlungen (5) des Rates betreffend den Menschenhandel zum Zwecke der Prostitution	29./30.11.93 und 20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209-G)

Beschlüsse

Thema	Annahme	Bezug
Übermittlung von Dokumenten über die internationale organisierte Kriminalität an das Europäische Parlament. Empfehlungen des Rates und Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe	20.6.94 Rat JI	Beschluß über die Übermittlung an das E Schreiben Nr. 5917/5918 vom 13.7.94
EDU/EUROPOL Ernennung von Herrn Storbeck zum Koordinator der Europol Drogenstelle und Verlängerung des Mandats von Herrn Bruggemann als stellvertre- tender geschäftsführender Koordina- tor bis Ende 94	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)

Beschlüsse

<u>Thema</u>	<u>Annahme</u>	<u>Veröffentlichung</u>
EDU/EUROPOL-Personal Ernennung mit Wirkung vom 1.1.95 für drei Jahre bzw. bis zum Tag des Inkrafttretens des EUROPOL-Überein- kommens von zwei stellvertretenden koordinatoren und zwei Mitgliedern des Direktionsausschusses	30.11./1.12.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)

Erklärungen

<u>Thema</u>	<u>Annahme</u>	<u>Bezug</u>
Terrorismusfinanzierung		Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)
Erklärung zur Auslieferung		Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)

Schlußfolgerungen

<u>Thema</u>	<u>Annahme</u>	<u>Bezug</u>
Schlußfolgerungen über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	29./30.11.93 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)
Schlußfolgerungen über die interna- tionale organisierte Kriminalität	29./30.11.93 Rat JI	Offizielle Übermittlung an das EP
Schlußfolgerungen über die Anwendung des Art. 8 K.9 des EUV auf die Asyl- politik	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128)
Text über die Beweismittel im Rahmen des Dubliner Übereinkommens	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128 G)
Laissez-passer-Formular für die Über- stellung eines Asylbewerbers von einem Mitgliedstaat in einen anderen	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Verfahren für die Ausarbeitung der ge- meinsamen Berichte über die Lage in Drittländern	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
CIREA-Verteilung und Vertraulichkeit der gemeinsamen Berichte über die Lage in einigen Drittländern	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)

Schlußfolgerungen

Thema	Annahme	Veröffentlichung
Einheitliches Formular zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staats	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Schlußfolgerungen betreffend die Mitteilung der Kommission über Einwanderung und Asyl	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Schlußfolgerungen betreffend die Bedingungen für die Rückübernahme - durch die Mitgliedstaaten - von Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten, jedoch im Besitz eines Aufenthaltstitels für einen anderen Mitgliedstaat sind (Art. 8 Absatz 2 des Entwurfs eines Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen)	31.10.94 Rat Allgemeine Angelegenheiten	Pressemitteilung Nr. 10314/94 (Presse 219-G)
Erweiterung und Ausbau der Beziehungen zu Drittländern, namentlich zu den Ländern Mittel- und Osteuropas - Austausch von Informationen bei internationalen Sportveranstaltungen	30.11./1.12.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Schlußfolgerungen des Rates der Europäischen Union über die Ausgestaltung des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung (CIREFI)	30.11./1.12.94 Rat JI	Offizielle Übermittlung an das EP Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252)
Schlußfolgerungen über die Durchführung des Art. 8 K.5 des EUV: - Vertretung gemeinsamer Standpunkte in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen	30.11./1.12.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Schlußfolgerungen betreffend einen Beitrag zur Entwicklung eines strategischen Plans der Union zur Bekämpfung des Zollbetrugs im Binnenmarkt	30.11./1.12.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)

Schlußfolgerungen

Thema	Annahme	Veröffentlichung
Schlußfolgerungen des Rates (JI) betreffend die Beziehungen zu Drittländern in den Bereichen Justiz und Inneres	30.11./1.12.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Annahme des Beitrags des Rates (JI)	10.3.95 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5423/95 (Presse 69-G)

Sonstiges

Thema		Bezug
Programm für gemeinsame Aktionen zur Überwachung des Luft- und Seeverkehrs für 94	21./22.2.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5044/94 (Presse 24-G)
Leitlinien betreffend den Inhalt der gemeinsamen Berichte über Drittstaaten	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Zweiter Bericht über die Aktivitäten des CIREA	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Eine Liste der bereits zur Visumerteilung befugten Honorarkonsuln, die im Rahmen einer Übergangsregelung einheitliche Visa erteilen dürfen (es handelt sich um bestimmte Honorarkonsuln Dänemarks und der Niederlande, die eine Ausnahme von der Regel bilden, wonach die Honorarkonsuln nicht befugt sind, einheitliche Visa zu erteilen)	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128 G)
Bewertung der terroristischen Bedrohung. Dokument "Zusammenfassung über innere und äußere terroristische Bedrohungen der Mitgliedstaaten der Union"	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)

Sonstiges		
Thema	Annahme	Bezug
Zwischenbericht an den Rat über die Geldwäsche	20.6.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Leitlinien betreffend die Ausbildung der Ausbilder	30.11./1.12.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Bericht des Europäischen Rates über die Durchführung des Aktionsplans in den Bereichen Justiz und Inneres vom Dezember 93	30.11./1.12.94 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Tätigkeitsbericht EDU/EUROPOL (1.1.94/31.12.94)	9./10.3.95 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5423/94 (Presse 69-G)
Arbeitsprogramm EDU/EUROPOL (Januar-Juni 95)	9./10.3.95 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5423/95 (Presse 69-G)
Strategie zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels	9./10.3.95 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5423/94 (Presse 69-G)
Bericht über den Stand der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union im Jahre 93	9./10.3.95 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5423/94 (Presse 69-G)
Zollstrategie an den Außengrenzen	9./10.3.95 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5423/94 (Presse 69 G)

EUROPOL

- Eigenständiger Organismus mit Zukunft

von Heiner Busch

Was in den 70er Jahren noch ein unrealistischer Polizistentraum war, ist seit 1994 Realität geworden. Die EUROPOL-Drogeneinheit (EDU) nahm als erste Stufe des 'Europäischen Polizeiamtes - EUROPOL' ihre Arbeit auf.¹ Mit der Unterzeichnung der EUROPOL-Konvention im Juli 1995, für deren Ratifizierung weitere zwei bis drei Jahre kalkuliert werden müssen, begann die Konzeption und Planung der Informationssysteme des neuen Amtes sowie die Arbeit an den vorgesehenen Durchführungsbestimmungen. Der Inhalt des Vertrages verbürgt, daß die Datenzentrale der EU-Polizeien von wirklicher Kontrolle weitgehend verschont bleiben.

Schon in den 70er Jahren weckte die Unzufriedenheit mit Interpol das Interesse (vor allem deutscher) Polizeibeamter an einer zentralen europäischen Polizei. 1974 präsentierte der 'Bund Deutscher Kriminalbeamter' (BDK) seinen "EUROPOL-Gedanken":² Das Konzept einer zentralen europäischen Polizei mit Eingriffsbefugnissen in den Mitgliedstaaten, eines Euro-FBI, fand keinen rechten Anklang. Der damalige Präsident des Bundeskriminalamtes (BKA) Horst Herold hielt dies für eine gefährliche Verdoppelung von Interpol, dessen Generalsekretariat er statt dessen zu einer wirklichen Zentralstelle ausgebaut sehen wollte.³ Die Vorstellung von einem europäischen Kriminalamt verschwand nie völlig aus der Diskussion. In den 80er Jahren schien dem BKA-Mann Harald Maaß das Europäische Sekretariat beim Interpol-Generalsekretariat in St. Cloud bei Paris die "Keimzelle einer Euro-Kripo".⁴ Die dünne Personaldecke des Sekretariats und seine schleppende Weiterentwicklung verhinderten aber, daß diese Zelle zu wuchern begann.

1 Siehe auch: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 40 (3/91), S. 41ff.

2 BDK (Hg.): Materialien zur Neuordnung der Verbrechensaufklärung und Verbrechensverhütung in Europa, Berlin 1974, insb. S. 6-11

3 Ebd., S. 18-26

4 Kriminalistik 8-9/87, S. 431ff.

Britisches EDIU-Konzept versus Kohls Euro-FBI

Erst Ende der 80er Jahre bekam die EUROPOL-Forderung eine realistische Perspektive. Nachdem die 1985 gegründete dritte TREVI-Arbeitsgruppe (schwere und organisierte Kriminalität, Drogenhandel) einige Jahre ohne eigentliche Ergebnisse vor sich hin gedümpelt war, begann man dort ab Ende der 80er Jahre, gemeinsame 'Intelligence'-Projekte aufzuziehen.

Der Begriff Intelligence stammt aus der Welt der Geheimdienste, die, so die Idee, Informationen zusammentragen und auswerten. Diese 'Erkenntnisse' - Intelligence - sollen den Regierungen und militärischen Führungen dann als Entscheidungsgrundlage für die Diplomatie sowie für die Kriegsführung dienen. Im Polizeibereich - und hier vor allem bei der Drogenbekämpfung - spielt dieser Begriff seit den 70er Jahren eine Rolle - zunächst in den USA, später in Großbritannien, den Niederlanden und den skandinavischen Ländern. Dahinter steht die Vorstellung, die Polizei solle nicht einzelne Fälle bearbeiten, die ihr durch Anzeigen angeliefert werden, sondern durch eine gezielte Informationsbeschaffung (u.a. durch verdeckte Methoden) und -auswertung ('Crime analysis') selbst die Initiative ergreifen.

Bei der Kriminalitätsanalyse wird dabei unterschieden zwischen strategischer und operativer Analyse: Ergebnisse 'strategischer Analyse' (Lagebilder) sollen Trends in bestimmten Kriminalitätsbereichen aufzeigen und die polizeiliche und politische Schwerpunktsetzung erleichtern. Bei dieser Analyse werden meist Informationen ohne direkten Bezug zu einer konkreten Person verarbeitet. Bei 'operativen Analysen' werden alle in einem Ermittlungskomplex möglicherweise relevanten Daten, Vermutungen und Spuren bei einer Auswertungseinheit zusammengefaßt. Die 'Analysten' dieser Einheit sollen die ermittlungsführenden (taktischen) Dienststellen mit Informationen unterstützen und koordinieren. Hier geht es eindeutig um personenbezogene Daten, insbesondere um sogenannte weiche Daten, die zwar hochsensibel, zugleich aber ungeprüft sind.

Die gemeinsamen Intelligence-Projekte im TREVI-Kontext sollten europäische Zusammenhänge des Drogenhandels aufzeigen und die bis dahin herrschende nationale Begrenzung solcher Analysen aufheben. Sie bildeten den Hintergrund für den Vorschlag einer 'European Drugs Intelligence Unit' (EDIU), mit der Projekte auf eine längerfristige Basis gestellt werden sollten. Vorbild war die 1973 als 'Central Drugs and Illegal Immigration Unit' gebildete und 1987 reorganisierte britische 'National Drugs Intelligence Unit' (NDIU), in der Daten der formell eigenständigen 'Regional Crime Squads' und des britischen Zolls zusammengetragen und ausgewertet werden. Die

NDIU, die 1992 im 'National Criminal Intelligence System' (NCIS) aufging, verfügt dabei selbst nicht über exekutive Befugnisse.

Daß der Vorschlag für eine EG-Polizeieinheit gerade von der britischen TREVI-Delegation ausging, mag angesichts der britischen Vorbehalte gegen eine stärkere Europäisierung der Polizeikooperation und gegen eine Abgabe von Souveränitätsrechten erstaunen. Bei genauerer Betrachtung zeigen sich allerdings zwei wesentliche Unterschiede zu den vor allem von deutscher Seite vorgetragenen frühen EUROPOL-Vorstellungen: Zum einen sollte die EDIU nach britischem Muster nur für die Drogenbekämpfung zuständig sein und keine breitere Zuständigkeit erhalten; zum anderen sollte sie nur Intelligence-Zentrale sein und ausdrücklich nicht mit exekutiven Befugnissen in den Mitgliedstaaten operieren dürfen. Nach den Vorstellungen von Barry Price, seinerzeit Chef der NDIU, sollte EDIU (zivile) Analysten und Informatiker und eine 'desk structure' von Verbindungsbeamten der nationalen Polizeien umfassen. Um den Kontakt mit anderen Intelligence-Gruppen (auch außerhalb Europas) sicherzustellen, wollte Price die EDIU beim Interpol-Generalsekretariat angesiedelt sehen.⁵

Während andere Staaten dem Projekt eher skeptisch gegenüberstanden, hat die Bundesrepublik den Vorschlag von Anfang an unterstützt, allerdings mit weitergehenden Vorstellungen: "Für die deutsche Seite stellt diese Stelle eine Vorstufe für eine europäische Polizeieinheit mit später auch exekutiven Befugnissen zur wirksamen Bekämpfung der international-organisierten Rauschgiftkriminalität dar".⁶ Trotz der unterschiedlichen Konzepte ging EDIU als Vorschlag in das TREVI-Aktionsprogramm 1990 ein.⁷ Seine eigentliche Dynamik erhielt das Thema aber erst durch einen Vorstoß von Bundeskanzler Helmut Kohl: Auf der Tagung des Europäischen Rates in Luxemburg im Juni 1991 "kam dann von Kohl, interessanterweise ohne jegliche Abstimmung mit den Innenministern, der Vorschlag, EUROPOL einzurichten. Der hat dann" - so der heutige EUROPOL-Chef Jürgen Storbeck - "die alten Ideen, die immer mal wieder zum Vorschein kamen, aufgegriffen und gesagt: Unter Berücksichtigung des Anstiegs der Kriminalität, besonders der international organisierten Kriminalität, brauchen wir: 1. eine Informa-

5 Price, B., The Use of Intelligence in the Fight against Drugs, in: Flood, S.: Illicit Drugs and Organized Crime, Chicago (Office of International Criminal Justice) 1991, S. 138ff.

6 Bericht des Bundesministerium des Innern über den Stand der Verhandlungen der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister und der TREVI-Minister, Bonn 26.4.91, S. 14

7 Siehe: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 40 (3/91), S. 56ff.

tionsaustauschstelle, ein Clearinghouse für Informationen; 2. eine zentrale Analyseeinheit; 3. irgendwann, möglichst bald, eine europäische Ermittlungsbehörde im Stil von FBI."⁸ Informationsaustausch und -analyse sollten 1992 im Bereich Drogen beginnen und 1993 auf andere Kriminalitätsbereiche ausgedehnt werden. Ab 1994 sollte EUROPOL nach dem Willen des Kanzlers eigene Ermittlungskompetenzen erhalten. Diesen Vorschlag hatte Kohl bereits 1988 vergeblich vorgebracht: "Nach eigenem Eingeständnis unterlief ihm damals aber der Fehler, von einem 'Euro-FBI' gesprochen zu haben."⁹ Nun wurden auf der politischen Ebene Fakten geschaffen. Auch wenn der Europäische Rat EUROPOL zunächst nur als Relaisstation für den Informationsaustausch und als Intelligence-Zentrale für Drogenkriminalität konzipierte, war der Anstoß für eine konkrete Bautätigkeit gelegt.

Die Innen- bzw. Justizminister wurden aufgefordert, zum Maastrichter Gipfel im Dezember 1991 einen Bericht vorzulegen. Der im Februar 1992 unterzeichnete EU-Vertrag reiht EUROPOL bereits unter den Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse auf (Art. K 1, Nr. 9). Als Aufgaben nennt die "Erklärung zur polizeilichen Zusammenarbeit" im Anhang u.a. Koordination und Unterstützung bei Ermittlung und Fahndung, den Aufbau von Informationsdateien und die zentrale "Auswertung von Informationen zur Herstellung von Lagebildern und zur Gewinnung von Ermittlungsansätzen". 1994 sollte die Ausweitung der Zusammenarbeit geprüft werden. Der konkrete Aufbauprozeß konnte begonnen werden, die Terminierung erwies sich dagegen als unrealistisch.

EDIU als EUROPOL-Kern

In Containern auf dem Gelände der Zentraleinheit des 'Schengener Informationssystems' (SIS) in Straßburg begann im September 1992 ein Aufbaustab (18-30 Beamte aus sieben Staaten) seine Arbeit. Die politischen Vorleistungen sollten weiterhin bei der in 'Ad-hoc-Gruppe EUROPOL' umbenannten EDIU-AG von TREVI III bleiben.

Angesichts der zu erwartenden langen Verhandlungen über eine Konvention entschied man sich für eine Zwischenlösung, mit der bereits ohne völkerrechtlichen Vertrag der Beginn der konkreten Tätigkeit eines EUROPOL-Kerns möglich sein sollte. Das dabei festgelegte Verbindungsbeamtenmodell orientiert sich am Vorbild des 'El Paso Intelligence Center' (EPIC) der US-'Drug Enforcement Administration' (DEA), bei dem Verbindungsbeamte der etwa 30 mit Drogenangelegenheiten befaßten US-Bundesbehörden Informa-

8 Interview des Verf. v. 26.10.94

9 Süddeutsche Zeitung v. 1.7.94

tionen zentralisieren, auswerten und den Austausch zwischen ihren Behörden koordinieren. Aus EDIU war die EUROPOL-Drogen-Einheit (EDU) mit Sitz in Den Haag geworden.

Die Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten, die per Terminal oder Telex ausschließlich Zugang zu den Datensystemen ihrer eigenen nationalen Polizeizentrale haben, dürfen personenbezogene Daten nur fallbezogen, d. h. "zur Förderung spezieller kriminalpolizeilicher Ermittlungen im Hinblick auf drogenbezogene Straftaten" weitergeben. Der Austausch erfolgt zwar direkt zwischen den Beamten, die rechtlichen Grundlagen bleiben aber jeweils die nationalen oder zwischenstaatlichen Vorschriften über polizeiliche Rechts-hilfe sowie die nationalen Datenschutzklauseln. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit wird ebenfalls von den Verbindungsbeamten wahrgenommen, die damit die Befugnisse ihrer nationalen Zentrale, im deutschen Falle des BKA, in ihrer Person vereinigen. Das bundesdeutsche 'desk' ist mit sechs Beamten das größte. Zwar sind sie formal alle vom BKA abgeordnet, nur zwei entstammen aber tatsächlich dem Amt, zwei weitere kommen vom Zollfahndungsdienst und zwei aus Länderpolizeien. Neben der schnellen Weitergabe von Einzelinformationen koordinieren und unterstützen die Verbindungsbeamten grenzüberschreitende Operationen wie etwa kontrollierte Lieferungen. Zusätzlich soll die Einheit "allgemeine Lageberichte und Verbrechensanalysen auf der Grundlage nicht-personenbezogener Informationen (erarbeiten), die von den Mitgliedstaaten und anderen Quellen geliefert werden." Aufgrund einer ministeriellen Übereinkunft bleibt eine zentrale Verarbeitung personenbezogener Daten und der Aufbau von gemeinsamen Computersystemen auf dieser Ebene der Zusammenarbeit ausgeschlossen.¹⁰

Verhandlungsprozeß - ohne demokratische Kontrolle

Der Verhandlungsprozeß um die EUROPOL-Konvention ist symptomatisch für die 'dritte Säule' der EU: Verhandelt wurde nur im geheimen. In Deutschland und den Niederlanden erhielten KritikerInnen durch 'Indiskretionen' zumindest zu einigen Fassungen des Entwurfs Zugang, in Spanien hingegen blieben diese Dokumente bis zur Unterzeichnung im Juli 1995 unter Verschuß. Aber auch da, wo man halbwegs informiert war, hatte die Öffentlichkeit keinen Einfluß auf die Debatten.

Die grundsätzliche Entscheidung für den Aufbau von EUROPOL war seit Arbeitsbeginn der EDU ohnehin gefallen. Weder die mit EUROPOL verbundene Zentralisierung, noch die Einrichtung von Informationssystemen für

10 Ministerial Agreement on the Establishment of the EUROPOL Drugs Unit, Kopenhagen, 2.6.93

sensible Daten wurden von den Delegationen in Frage gestellt. Umstritten waren vielmehr formelle Souveränitätsfragen und der Grad der 'Vergemeinschaftung', z.B. der Einbeziehung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) - nicht jedoch als Klageinstanz für Betroffene, sondern bei Auslegungstreitigkeiten zwischen den nationalen Polizeien und Exekutiven. Statt einer fertigen Konvention beschlossen die Innenminister im Dezember 1994 eine "gemeinsame Maßnahme", die im März 1995 unterschrieben wurde und mit der die Zuständigkeit der EDU auf die Verschiebung von Kraftfahrzeugen und Ladungen, den Schmuggel mit radioaktiven Substanzen und die illegale Einschleusung von Ausländern ausgedehnt wurde. Am 26. Juli 1995 folgte die Unterzeichnung durch die 'ständigen Vertreter'.

Ein eigenständiger Organismus ...

In Artikel 40 der unterschriebenen Fassung ist der EuGH nicht mehr vorgesehen, er taucht nur noch in einem faulen Kompromiß auf, einem Protokoll aller EU-Staaten außer Großbritannien, in dem diese erklären, Streitfälle nach Ablauf der Frist "systematisch dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften" vorzulegen. Statt einer Kontrolle durch den Rechnungshof der EG sind ein eigenständiger Finanzkontrolleur und eine eigenständige Rechnungsprüfung vorgesehen (Art. 35 und 36). Das Europa-Parlament (EP) wird nur in (dürftigen) jährlichen Berichten informiert (Art. 34). EUROPOL erhält den Status einer 'juristischen Person' und kann Verträge mit Drittstaaten und "Drittstellen", z.B. Interpol, abschließen (Art. 26). Alle wesentlichen Entscheidungen verbleiben beim Ministerrat, beim Verwaltungsrat (pro Staat ein Mitglied - Art. 28) und beim Direktor (Art. 29).

... mit umfassenden Zuständigkeiten ...

Nach Art. 2 soll EUROPOL die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten "im Hinblick auf die Verhütung und die Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität" verbessern. Voraussetzung für das Tätigwerden sind "tatsächliche Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur" sowie, daß mindestens zwei Mitgliedstaaten von den "genannten Kriminalitätsformen" betroffen sind. Die Zuständigkeiten sind vorläufig auf den Drogenhandel sowie die durch die gemeinsame Maßnahme eingeführten Deliktsbereiche beschränkt. Durch einstimmigen Beschluß des Rates sollen sie schrittweise erweitert werden auch um den Terrorismus, der auf Drängen Spaniens spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags einbezogen werden

muß. Integriert würde damit auch das nach wie vor existierende Netzwerk von TREVI I (AG Terrorismus). EUROPOL wird so zur EU-weiten Staatsschutzpolizei.

Die Drogenbekämpfung hat zwar die Legitimation für den Aufbau von EUROPOL abgegeben, ist aber nur eine unter vielen Zuständigkeiten des zukünftigen Amtes, das damit zur Allround-Informationszentrale für alles wird, was sich als organisierte Kriminalität interpretieren läßt.

Die praktische EUROPOL-Kooperation soll sich zwischen den "nationalen Stellen" (Art. 4), den von ihnen entsandten Verbindungsbeamten (Art. 5) und dem originären EUROPOL-Personal abspielen. Die bereits in der EDU vorhandene Struktur wird damit bestätigt. Die zentralisierende Wirkung von EUROPOL ergibt sich dabei nicht nur aus den vorgesehenen gemeinsamen Datensammlungen auf EU-Ebene, sondern auch durch den Zwang zur Zusammenarbeit der verschiedenen in den Mitgliedstaaten selbst existierenden Polizeien und Zollbehörden.

... ausserndem Dateikonzept ...

Die "Systemarchitektur" von EUROPOL, über die schon 1994 Einigkeit bestand, beinhaltet drei Dateitypen:

- Ein 'Informationssystem' (Art. 7-9), vergleichbar dem Kriminalaktennachweis im Rahmen des bundesdeutschen INPOL-Systems: Neben den Personalien und unveränderlichen Kennzeichen der Betroffenen sollen hier Straftaten (einschl. Tatort, -zeit und -mittel) und die aktenführende Dienststelle gespeichert werden. Dieses Personenregister soll aber nicht nur Verurteilte und konkret Tatverdächtige speichern, sondern auch 'andere Personen', wenn "Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie Straftaten begehen werden", für die EUROPOL zuständig ist. EUROPOL sorgt dabei für das technische Funktionieren; abrufen und eingeben können jedoch auch die Mitgliedstaaten und ihre Verbindungsbeamten.

- Arbeitsdateien zu Analysezwecken (Art. 10), die jeweils zu Fallkomplexen, vermuteten organisierten Zusammenhängen oder aber zur Erstellung von Lagebildern errichtet werden können. Die Daten werden entweder von den nationalen Stellen angeliefert oder von EUROPOL bei anderen EU-Stellen, bei Interpol und bei Polizeien von Nicht-EU-Staaten erbeten. Zu jeder Analysedatei wird eine Analysegruppe aus EUROPOL-Bediensteten und "Verbindungsbeamten und/oder Sachverständigen der (betroffenen) Mitgliedstaaten" gebildet. Bei "allgemeinen und strategischen Analysen" auf der Basis von nichtpersonenbezogenen Daten erhalten die Verbindungsbeamten aller Mit-

gliedstaaten Kenntnis. Bei Analysen von "Einzelfällen" zu "unmittelbar operativen Zwecken" werden nur diejenigen Staaten einbezogen, die von den Aktivitäten der (vermuteten) Täter betroffen sind. Zum Abruf oder zur Eingabe sind nur die EUROPOL-Mitarbeiter der Analysegruppe berechtigt. Ein unmittelbarer Abruf durch die nationalen Stellen ist nicht erlaubt. Sowohl hinsichtlich des gespeicherten Personenkreises als auch bezüglich des Datenumfanges gehen die Arbeits- bzw. Analysedateien weit über das Informationssystem hinaus. Zusätzlich zu den Verurteilten und (möglichen) Verdächtigen sollen auch (mögliche) Zeugen, (mögliche) Opfer, Kontakt- und Begleitpersonen sowie "Personen, die Informationen über die betreffenden Straftaten liefern können", gespeichert werden. Gemäß einem Entwurf von Durchführungsbestimmungen von 1995 sollen über sie "personenbezogene Daten allgemeiner Art" (von den Personalien bis hin zu körperlichen Merkmalen, Telefon- und Bankverbindung) und "besonderer Art" (von der "rassischen Herkunft" über politische und religiöse Anschauungen bis hin zu Angaben über Gesundheit und Sexualleben erfaßt werden können (Art. 4 Durchf.Best.). Auch wenn dieser Entwurf noch geändert wird, so zeigt er doch an, welche Art von Daten in eine sogenannte operative Analyse eingehen können und sollen.

- Das Indexsystem (Art. 11), anhand dessen die Verbindungsbeamten der ursprünglich nicht am jeweiligen Analyseprojekt beteiligten Mitgliedstaaten entscheiden können, ob sie die Aufnahme in die Analysegruppe beantragen.

... und minimalem Datenschutz

Während das Datenkonzept für EUROPOL und die Übermittlungsmöglichkeiten an Drittstaaten und -stellen ausufern, sind die Rechte der Betroffenen minimal. Das Auskunftsrecht (Art. 19) stößt nicht nur auf die Einschränkungen in der Konvention selbst, sondern ist zusätzlich an die nationalen Rechtsvorschriften gebunden, d.h. in einigen Ländern (wie Großbritannien) faktisch ausgeschlossen. Gegen eine Mitteilung haben die Staaten, die die Information eingegeben haben oder von ihr betroffen sind, ein Vetorecht. Auskünfte aus operativen Analysedateien bedürfen gar des Konsenses aller Beteiligten einer Analysegruppe. Da ein großer Teil der Analysedaten ohnehin als geheim oder vertraulich eingestuft werden dürfte - ein Entwurf für Geheimschutzregeln existiert schon -, ist kaum mit großer Offenheit zu rechnen. Auch die Appellation an die einzurichtende gemeinsame Datenkontrollkommission (Art. 24) dürfte kaum etwas nutzen.

Unternehmen mit Zukunft

Auch ohne vertragliche Grundlage präsentiert das Unternehmen schon Erfolgsbilanzen: 1994 hat EDU 595 Anfragen (160 aus Deutschland) bearbeitet. Im ersten Halbjahr 1995 waren es bereits 660 Fälle.¹¹ Neben dieser unmittelbar polizeilichen Funktion zeigt sich zudem eine politische: Auch wenn die EU-zentral produzierten Lagebilder von geringem ermittlungspraktischem Wert sind, so helfen sie doch, den Teufel 'organisierte Kriminalität', der bereits heute die kriminalpolitische Debatte in den EU-Staaten dominiert, weiter an die gemeinsame Wand zu malen. Diese Beschwörungen beeindrucken auch zunehmend das von Entscheidungsbefugnissen ausgeschlossene EP. Zwar zeichnete sich Mitte März ab, daß das Parlament den nationalen Parlamenten empfehlen wird, die Konvention solange abzulehnen, wie nicht die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes festgeschrieben und die Datenschutzbestimmungen verbessert sind.¹² Aber der weitere EUROPOL-Ausbau wird grundsätzlich begrüßt - einschließlich der Übertragung operativer Befugnisse.

11 Statewatch, The EUROPOL Convention, London 1995, S. 4

12 Süddeutsche Zeitung v. 13.3.96

Europäische Union. Der Rat

Brüssel, den 15.11.1995

11640/95

Limité

Europol 113

(Der Ausschuß der Ständigen Vertreter befürwortete dieses Programm am 14. November 1995 anzunehmen "mit der Maßgabe, daß die Gruppe 'Europol' die Tätigkeiten der Europol-Drogenstelle kontrolliert" und schlug es dem Rat zur Annahme vor.)

Europol-Drogenstelle - Arbeitsprogramm Januar-Juni 1996

1. Einleitung

Dieses Dokument enthält das Arbeitsprogramm der EDU für das erste Halbjahr 1996. Das Programm wurde und wird auch künftig weiterentwickelt und spezifiziert; es trägt den Empfehlungen und Erfordernissen der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, wie sie von den Leitern der nationalen Europol-Stellen dargelegt wurden, Rechnung und wird der Gruppe "Europol" zur endgültigen Zustimmung unterbreitet.

Ferner wird sich die Unterzeichnung des Europol-Übereinkommens (am 26. Juli 1995 in Brüssel) nicht nur auf die Tätigkeiten im ersten Halbjahr 1996, sondern auf die gesamte Tätigkeit im kommenden Jahr (und in den darauffolgenden Jahren) auswirken.

Nach der Verabschiedung des Europol-Übereinkommens wird der Arbeitsplan der Europol-Drogenstelle in Zusammenarbeit mit den Leitern der nationalen Europol-Stellen überprüft, um eine langfristige Strategie zu erleichtern und bei den Halbjahresprogrammen Kontinuität zu gewährleisten.

Das Arbeitsprogramm ist in zwei Abschnitte gegliedert:

- EDU-bezogene Tätigkeiten auf der Grundlage der gemeinsamen Maßnahme (Kapitel II) und
- Vorarbeiten im Hinblick auf die Situation nach Inkrafttreten des Übereinkommens (Kapitel III).

II. EDU-bezogene Tätigkeiten

1. Allgemeine Tätigkeiten

Alle Tätigkeiten der EDU werden gemäß dem in der gemeinsamen Maßnahme festgelegten Mandat und entsprechend den von den nationalen Europol-Stellen (ENUs)

festgestellten Erwartungen der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten durchgeführt.

Die Haupttätigkeit der EDU besteht nach wie vor im Informationsaustausch und in der Erstellung von Berichten zur strategischen und operativen Analyse. Der qualitativen Verbesserung der ausgetauschten Informationen wird besondere Aufmerksamkeit gelten. Es wird jedoch damit gerechnet, daß die nationalen Europol-Stellen in zunehmendem Maße die Einrichtungen der EDU zur Unterstützung laufender Maßnahmen und Ermittlungen heranziehen, ohne daß diese selbst operativ tätig wird.

(...)

Innerhalb des in der gemeinsamen Maßnahme vorgesehenen allgemeinen Rahmens steht die EDU mit den Vertretern der Mitgliedstaaten und den nationalen Europol-Stellen in laufenden Konsultationen, um den konkreten Bedarf der Mitgliedstaaten zu ermitteln und abgestimmte Strategien zu dessen Befriedigung zu entwickeln. Bei ihrem derzeitigen Entwicklungsstand will die EDU durch einen projektbezogenen Ansatz und durch Zusammenarbeit mit den nationalen Europol-Stellen in spezifischen Arbeitsbereichen in stärkerem Maße proaktiv tätig werden. In diesem Zusammenhang wird sich die Organisation zusammen mit ihren Benutzern mit Fragen der Auswahl sowie der Qualität und der Quantität der in Betracht kommenden Projekte befassen. Auf den Seiten 3 und 4 dieses Programms werden einige Beispiele genannt, die jedoch noch Gegenstand von Konsultationen sind.

International wird sich die EDU, von den nationalen Europol-Stellen beraten und von der Gruppe "Europol" gelenkt, weiterhin bemühen, ihre Tätigkeiten mit denen anderer entsprechender internationaler Strafverfolgungsbehörden und Organisationen wie der IKPO-Interpol, der Weltzollorganisation (WZO) und dem Drogenbekämpfungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDCP) abzustimmen.

Entsprechend den Erwartungen der Leiter der nationalen Europol-Stellen wird die EDU im Einklang mit ihrem Mandat ferner Doppelarbeit mit europäischen Institutionen und anderen Gremien in den entsprechenden Bereichen vermeiden.

Auf Wunsch der Lenkungsgruppe II¹ werden die Leiter der nationalen Europol-Stellen (mit Unterstützung der EDU)

- die Qualität ihrer Dienste gegenüber den Mitgliedstaaten bewerten;
- eine Studie über die Beziehungen zwischen IKPO-Interpol und der EDU (dem künftigen Europol) erstellen. Wie kürzlich in der Gruppe "Europol" vereinbart, werden die Beziehungen zwischen den nationalen Europol-Stellen und der EDU weiter entwickelt und definiert.

¹Dok. 9710/95 ENFOPOL 96, S. 6

2. Unterstützende Funktion der EDU bei Maßnahmen und Ermittlungen in den Mitgliedstaaten

Die EDU will ganz allgemein die Zusammenarbeit mit den nationalen Europol-Stellen in den Mitgliedstaaten kontinuierlich ausbauen, und zwar durch

- die Ausarbeitung eines Plans für die Weiterleitung der Anfragen der nationalen Stellen;
- die Ausarbeitung einer Strategie für die tägliche Arbeit, die dann in praktische Benutzerleitlinien für die nationalen Europol-Stellen umgesetzt werden soll;
- Bemühungen, die Geschwindigkeit, die Qualität und die Vollständigkeit der Antworten auf Anfragen und der operativen Unterstützung mit Hilfe eines Bewertungs- und Evaluierungssystem zu erhöhen;
- die Veranstaltung der erforderlichen Sachverständigentagungen (z.B. über illegale Einwanderung, Geldwäsche), um Empfehlungen, Vorschläge und Pläne für künftige Entwicklungen vorzubereiten oder umzusetzen, die in der Sitzung der Leiter der nationalen Europol-Stellen im März 1996 erörtert werden sollen;
- die Erleichterung und Verbesserung der Unterstützung, die den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten auf Antrag gewährt wird, die Nutzung der neuen Möglichkeiten der EDU für Einsätze in den Mitgliedstaaten und die Bereitstellung operativer analytischer Unterstützung für Verbindungsbeamte auf bilateraler Grundlage (die EDU ist ja selbst nicht operativ tätig).

Hauptvorhaben der EDU in den einzelnen Kriminalitätsbereichen:

Für jedes vorgeschlagene Projekt werden Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und den Leitern der nationalen Stellen über die Ziele, die Kosten, den Zeitplan und die angestrebten Ergebnisse des Projekts stattfinden sowie Vereinbarungen über die Überwachung und Kontrolle und die Gewährleistung der Kohärenz und der Qualität getroffen werden. Sobald eine vereinbarte Liste von Vorhaben aufgestellt ist, werden Vorkehrungen für regelmäßige Sachstandsbewertungen getroffen, an denen die Leiter der nationalen Stellen beteiligt werden, bevor die Gruppe "Europol" eine endgültige Evaluierung vornimmt. Die wichtigsten Projekte, die derzeit geprüft werden, sind nachstehend aufgeführt.

Drogen

- Nach Abstimmung mit den Leitern der nationalen Europol-Stellen Analyse und Umsetzung der Ergebnisse der Konferenzen über kontrollierte Lieferungen und damit in Zusammenhang stehende Überwachungstechniken mit dem Ziel, erforderlichenfalls Methoden und Techniken zu harmonisieren.
- Weitere Entwicklung - im Hinblick auf einen EU-weiten Einsatz - eines Datenbank-

systems, das Daten zur Erstellung ballistischer "Profile" in bezug auf Ecstasy (mit einer möglichen Erweiterung auf andere Formen synthetischer Drogen) enthält.

- Prüfung der Frage, ob - wie vom derzeitigen Vorsitz befürwortet - in regelmäßigen Abständen eine Informationsschrift über die Aufmachung (Verpackung) aller in der EU beschlagnahmten Drogen herausgegeben werden sollte (mit vereinbarten Parametern), nachdem zuvor zur Vermeidung von Doppelarbeit geprüft worden ist, welche Arbeiten dieser Art andernorts (z.B. bei Interpol) durchgeführt werden.

- Prüfung der Frage, ob für Informationen für die nationalen Europol-Stellen ein elektronisches Nachrichtenübermittlungssystem ("bulletin board system") eingeführt werden kann.

- Schaffung einer Struktur für die Übermittlung von Informationen der Mitgliedstaaten an die EDU und die Europäische Drogenbeobachtungsstelle in Lissabon zwecks Rationalisierung der Datensammlung entsprechend den Erwartungen und Beschlüssen der nationalen EDU-Stellen sowie Einleitung eines Informationsaustausches (z.B. Statistiken) zwischen diesen Einrichtungen auf der Grundlage einer Vereinbarung über den Austausch von Daten betreffend polizeiliche Präventionsmaßnahmen.

Geldwäsche

- Unterstützung der Umsetzung der dem Rat vorzulegenden Strategie zur Bekämpfung der Geldwäsche im Hinblick auf ermittlungsorientierte Initiativen. Die EDU schlägt daher vor, eine Studie in Auftrag zu geben, um feststellen zu lassen, welche Möglichkeiten Europol hat, um sich über verdächtige Finanzoperationen² von den Mitgliedstaaten unterrichten zu lassen. Ferner Untersuchung der Notwendigkeit einer Harmonisierung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren, unter Berücksichtigung der bisherigen Arbeit der FATF.

- Prüfung möglicher Initiativen, die sich speziell mit grenzüberschreitenden Zahlungsströmen beschäftigen.

Nuklearkriminalität

- Weitergabe der in der Sachverständigensitzung von 1995 gesammelten Informationen und Kenntnisse an die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten (über die nationalen Europol-Stellen).

- Prüfung der Durchführbarkeit einer EU-Datenbank betreffend Strafverfolgung und Informationsaustausch in bezug auf Erfahrungen mit technischer Präventionsausrüstung.

- Im Zuge der Ausbildung der ELOs und der EDU-Analytiker und um den Kenntnisstand in diesem Kriminalitätsbereich zu verbessern, möglicherweise die Erstellung eines Dokuments über Gefahrenabschätzung in Ergänzung der gegenwärtig von an-

²Artikel 6 der EG-Richtlinie über Geldwäsche (91/308/EWG)

deren Organisationen (z.B. Interpol) erstellten Lageberichte.

- Umsetzung der Ergebnisse der für den 26./27. Oktober anberaumten Tagung und Bewertung der Lage und der Möglichkeiten für eine künftige Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden im Bereich des illegalen Handels mit radioaktiven Stoffen und Kernmaterial sowie Ausbau der EDU-Beteiligung.

Illegale Einwanderung

Umsetzung der Leitlinien der Leiter der nationalen Europol-Stellen, die auf dem von der Projektgruppe ausgearbeiteten Aktionsplan zur Bekämpfung von Verbrechen beruhen, an denen Schleuserorganisationen beteiligt sind, und Vorlage der Schlußfolgerungen und Vorschläge bei den zuständigen Behörden sowie Einleitung einer etwaigen Zusammenarbeit mit dem CIREFI.

- Entwicklung einer Strategie mit den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten, um die rechtlichen und verfahrenstechnischen Schwierigkeiten zu überwinden, die bei der Unterstützung laufender Einsätze in diesem Kriminalitätsbereich auftreten.
- Fortschritte beim Projekt über die illegale Einwanderung über die Balkan-Route.

Kraftfahrzeugdiebstähle

- Im Anschluß an eine Evaluierung des bisherigen "Intelligence"-Austausches stärkere Sensibilisierung aller in der Strafverfolgung tätigen Personen für die potentiellen Vorteile, die die EDU in diesem Kriminalitätsbereich bietet.
- Verstärkung der bilateralen und multilateralen Tätigkeiten im Bereich der Kraftfahrzeugverschlebung zur Erfüllung der in der gemeinsamen Maßnahme genannten spezifischen Aufgaben der EDU.
- Durchführung eines multilateralen Projekts im Bereich der Kraftfahrzeugdiebstähle zusammen mit einigen in diesem Bereich führenden Staaten.
- Aufbau einer systematischen Analyse zwecks Verbreitung von Erkenntnissen über das in diesem Kriminalitätsbereich übliche Vorgehen (z.B. Urkundenfälschung, Verschlebungskanäle für gestohlene Fahrzeuge, Diebstahltechniken, Bandenstruktur).

Zweck der vorgeschlagenen Analyseprojekte der EDU:

Umsetzung der Ergebnisse der für den 7. Dezember 1995 anberaumten Konferenz über Analysefragen und Bewertung der Situation und der Möglichkeiten für eine künftige Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in diesem Bereich.

- Förderung und, sofern möglich, Schaffung eines direkten Zugangs der ELOs zu den taktischen und strategischen Informations- und Intelligence-Datenbanken der Mitgliedstaaten.
- Umsetzung einer Strategie für die effiziente Sammlung von Informationen und Erkenntnissen betreffend folgende spezifische Projekte:
- EU-Dokument über Gefahrenabschätzung (organisierte Kriminalität)

- Gefahrensabschätzung betreffend spezifische Bedrohungen (wenn sich die Leiter der nationalen Europol-Stellen in ihrer Sitzung vom 15./16. November hierauf verständigen)

- EU-Bericht über die Drogensituation (dieses Dokument wird in Verbindung mit dem EU-Sachverständigenbericht über Umfang und Auswirkungen der organisierten Kriminalität im Bereich des Drogenhandels erstellt und könnte künftig eine Aufgabe der EDU werden).

Vorlage der Jahresstatistiken 1995/1996 über die Beschlagnahme von Drogen und der zweimal jährlich zu erstellenden Dokumente über die Drogenpreise nach Einholung der entsprechenden Daten.

(...)

III. Vorarbeiten im Hinblick auf die Situation nach Inkrafttreten des Übereinkommens

1. Künftige Entwicklungen und die Struktur von Europol

Unter der Leitung der Gruppe "Europol" arbeitet die EDU derzeit ein Dokument über künftige Entwicklungen von Europol nach Inkrafttreten des Übereinkommens, einschließlich der Organisation und Struktur von Europol, aus.

2. Informationssystem nach Inkrafttreten des Übereinkommens

Das im Europol-Übereinkommen vorgesehene Informationssystem wird einer Reihe von Erfordernissen gerecht werden müssen; dazu gehören

- die Speicherung bestimmter Datenarten mit unterschiedlichem Zugriffsniveau;
- Datenaustausch innerhalb von Europol und mit den nationalen Stellen sowie Umgang mit Daten;
- strikte Einhaltung des Übereinkommens sowie der datenschutzrechtlichen und sonstigen Vorschriften.

Es könnte bis zu zwei Jahren dauern, bis das System steht (zuzüglich der Zeit, die die einzelnen Länder benötigen, um ihren Teil des Systems fertigzustellen). Mit der Entwicklung des Systems sollte daher so bald wie möglich begonnen werden.

Die EDU soll die IT-Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten einberufen, um eine Durchführbarkeitsstudie anzufertigen, ein Entwicklungsprogramm und einen Zeitplan zu erstellen und die finanziellen Auswirkungen zu berechnen. Je nach deren Empfehlungen und den Beschlüssen der zuständigen Gremien, insbesondere hinsichtlich der finanziellen Mittel, wird eine Projektgruppe eingesetzt, die sich mit folgenden Fragen befassen soll: technische, rechtliche und finanzielle Aspekte; Planung und Kontrolle; Verbindung mit den nationalen Stellen und den Anlieferern; Dokumenta-

tion, Bestimmung des operationellen Bedarfs, Evaluierung von Angeboten, Vertragsaushandlung, genaue Spezifizierung, Ausarbeitung von Test Scripts und Simulationsdatenbanken, Funktions- und Kapazitätstests, formale Systemabnahmeverfahren, Schulung des Personals und Planumsetzung sowohl intern als auch in den 15 nationalen Stellen (von denen viele beträchtliche Unterstützung brauchen werden). Die Qualitätssicherung ist von größter Bedeutung.

Zu den Aufgaben der Projektgruppe in den ersten 6 Monaten sollte die Vorlage folgender Dokumente gehören:

- Gesamtprojektplan
- Auswirkungen des Übereinkommens auf die Systemarchitektur
- Funktionelle Erfordernisse und Zwänge aufgrund des Übereinkommens
- Benutzererfordernisse
- Rechtsstellung
- Bestandsaufnahme der Wünsche und Möglichkeiten der Mitgliedstaaten
- Vorschlag Systemarchitektur
- Vorschlag funktionaler Aufbau
- Finanzielle Auswirkungen
- Auswahlkriterien für die Anlieferer
- Schulungsprogramm
- Verfahren zur Planungsumsetzung.

3. Analyse

Die EDU und die nationalen Europol-Stellen werden mit der Entwicklung gemeinsamer Methoden für die strategische, taktische und operative Analyse beginnen, wobei die entsprechenden Artikel des Übereinkommens und die bisherigen Arbeiten der einzelnen EU-Gruppen und der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

(...)

Schlußbemerkungen

Verantwortlich für die Durchführung der einzelnen Punkte dieses Arbeitsprogramms ist jeweils ein Mitglied des EDU-Führungsgremiums.

Die Kosten aller geplanten Maßnahmen, die in **Abschnitt II (EDU-bezogene Tätigkeiten)** genannt sind, bleiben im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.

Die finanziellen Auswirkungen des geplanten Europol-Informationssystems nach **Abschnitt III (Vorarbeiten im Hinblick auf die Situation nach Inkrafttreten des Übereinkommens)** sind zu überprüfen, wie dies auf der Tagung der Finanzexperten vom 3. und 4. Mai 1995 in Den Haag beschlossen wurde.

Technische Modernisierung bei Interpol

- Nachrichtenverkehr und Datensammlung

von Heiner Busch

Interpol galt vor allem den europäischen Mitgliedstaaten seit den 70er Jahren als technisch rückständig. Spätestens seit dem Umzug des Generalsekretariats von St. Cloud bei Paris nach Lyon im Jahre 1989 hat sich hier vieles geändert.¹ Mit der Computerisierung im Generalsekretariat war zwar eine Aussonderung alter Aktenbestände, nicht aber eine wirkliche Kontrolle verbunden.

Schon in den 20er Jahren organisierte die Interpol-Vorläuferin, die 'Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission' (IKPK) ein internationales Funknetz zwischen den ihr angeschlossenen Polizeien. Das Morsefunknetz, das damals als eines der modernsten internationalen Kommunikationsnetze galt, wurde nach dem Kriege wiederaufgenommen.

Der Betrieb eines internationalen Nachrichtenverkehrsnetzes zwischen den Kriminalpolizeien ist nach wie vor die wohl wichtigste Leistung der 1956 in 'Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation' (IKPO) umbenannten Einrichtung. Nationale Knotenpunkte dieses Netzes sind die Nationalen Zentralbüros (NZBs). Ein direkter Verkehr zwischen nachgeordneten Polizeibehörden ist über den sog. Interpol-Weg nicht erlaubt. Die NZBs kontrollieren jeweils, ob die Nachrichten, die ihnen von den Polizei- oder Justizbehörden ihres Landes zur Weitervermittlung übergeben werden, mit den Statuten von Interpol vereinbar sind. Bei ankommenden Nachrichten besteht ihre Aufgabe darin, die Informationen an die entsprechenden nachgeordneten Stellen der Polizei bzw. an die betr. Justizbehörde ihres Staates weiterzuvermitteln. Der Interpol-Weg ist als Übermittlungsweg für Rechtshilfeersuchen z.B. im Europäischen Rechtshilfeübereinkommen anerkannt.

Der Löwenanteil aller Nachrichten wird dabei zwischen den NZBs ausgetauscht, ohne daß das Generalsekretariat in Lyon daran inhaltlich beteiligt wäre. Von den 1.200.000 Nachrichten, die 1994 über das Netz gingen, waren nur etwa 95.000 an das Generalsekretariat adressiert. Die aktivsten NZBs

¹ Siehe auch: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 40 (3/91), S. 29ff.

sind von jeher die europäischen gewesen. 1984 entfielen rund 85% der gesamten Interpol-Korrespondenz auf die europäischen - und das hieß damals: die westeuropäischen NZBs.² Diese Situation dürfte sich auch in den folgenden Jahren nicht wesentlich geändert haben. Nach Angaben seines früheren Präsidenten Hans-Ludwig Zachert wickelte allein das BKA 1990 etwa ein Drittel des gesamten Interpol-Verkehrs ab.³

Die westeuropäischen (und nordamerikanischen) Polizeien sind aber nicht nur die aktivsten auf diesem Netz, sie sind auch die technisch fortgeschrittensten.

Modernisierung des Interpol-Netzes

Während in Europa bereits in den 70er Jahren das Zeitalter der Datenkommunikation begonnen hatte, stand vielen NZBs der Dritten Welt nur der briefliche oder telefonische Kontakt mit dem Generalsekretariat und den anderen NZBs zur Verfügung. Von den 117 NZBs des Jahres 1973 waren 59 nicht einmal an das Funknetz angeschlossen.⁴ Doch ist die von den Polizeien vielfach beklagte Langsamkeit der Interpol-Kommunikation nicht nur ein Ergebnis technischer Rückständigkeit gewesen. Während die Kommunikation zwischen den NZBs zumindest in Europa weitgehend unkompliziert vonstatten ging, ist nach wie vor die Weitervermittlung an die nachgeordneten Stellen und deren Antwortverhalten zeitintensiv. Trotzdem gehörte die Modernisierung des Netzes seit den 70er Jahren zu den zentralen Anliegen der europäischen NZBs. Im Wege stand dem insbesondere das technische Ungleichgewicht, mit dem ein finanzielles Ungleichgewicht korrespondierte. Viele der ärmeren Staaten hatten und haben Beitragsschulden. Zusätzliche technische Investitionen waren von ihnen nicht zu erwarten. Erste Ansätze einer Modernisierung des Netzes und der Computerisierung der Aktenhaltung im Generalsekretariat kamen erst in den 80er Jahren zum Tragen. Die Planung lag beim 'Standing Committee on Information Technology', das 1984 eingerichtet wurde. Im Rahmen einer größeren Reorganisation des Generalsekretariats in den 80er Jahren wurde ferner eine eigenständige Abteilung IV für technische Unterstützung gebildet.

1987 wurde beim Generalsekretariat ein rechnergestütztes Nachrichtenvermittlungssystem, das 'Automatic Message Switching System' (AMSS), ein-

2 Baun, A.: Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit im Rahmen der ICPO-Interpol, in: BKA-Vortragsreihe Bd. 30, Wiesbaden 1985, S. 41

3 Kriminalistik, 11/91, S. 685

4 Langlais, S., Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa und die Rolle von Interpol, in: Bund Deutscher Kriminalbeamter (Hg.), Materialien zur Neuordnung der Verbrechenauflärung und Verbrechensverhütung in Europa, Berlin 1974, S. 55

geführt. Das Netz wurde damit zweigeteilt. Die Funkvermittlungsstation in St. Martin d'Abbat bei Paris, die 1975 eingeweiht worden war, blieb weiter für den Empfang von Funkmeldungen in Betrieb. Die fortgeschritteneren Staaten konnten per Telex, Teletext oder über Datenleitungen an das AMSS angeschlossen werden. Die Modernisierung wurde Schritt für Schritt weiterbetrieben und hatte vor allem das Ziel den sog. X.400-Standard im gesamten Interpol-Netz einzuführen. Dies ist eine durch die Post- oder Telekommunikationsbehörden international festgelegte Norm, die den Anschluß unterschiedlichster Endgeräte verschiedenster Hersteller an das betreffende Netz ermöglicht. Die technische Ausstattung der NZBs kann damit variieren und erneuert werden, ohne daß das Netz insgesamt davon betroffen ist. "Die meisten europäischen und nordamerikanischen Staaten folgten dem Generalsekretariat in der Installation von X.400-Ausrüstungen."⁵

Die Zentrale in Lyon ist gleichzeitig regionaler Knotenpunkt für Europa, den Mittelmeerraum, den Nahen Osten und Nordamerika. Nach einem regionalen Modernisierungsplan, den die Generalversammlung 1991 beschlossen hatte, erfolgte auch die Umrüstung und Automatisierung der sechs Regionalstationen außerhalb Europas, Nairobi für Ostafrika, Abidjan für Westafrika, Buenos Aires für Südamerika, Tokio für Asien, Puerto Rico für Zentralamerika sowie die Karibik und Canberra für die pazifische Region und der daran angeschlossenen NZBs. Zum 31.12.93 wurde die Erneuerung des Nachrichtenverkehrsnetzes abgeschlossen und der traditionelle Funkbetrieb damit eingestellt.⁶ Die Konsequenzen dieses Modernisierungsprozesses liegen nicht nur im technischen Bereich, sie zeigen sich vor allem in einer Zunahme der Kommunikation über dieses Netz. Die Zahl der vermittelten Nachrichten stieg von etwa 500.000 im Jahre 1990 auf 1.200.000 vier Jahre später.

Computerisierung beim Generalsekretariat

Erste Pläne für den Einsatz der Informationstechnik gab es bereits in den 70er Jahren. Geplant war ein 'Fichier Informatisé des Recherches', der den NZBs die Möglichkeit des Direktabrufs von Daten aus dem Generalsekretariat ermöglichen sollte. Die Generalversammlung in Wien hatte 1973 zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die ihr 1981 einen entsprechenden Vorschlag unterbreitete, der aber verworfen wurde. Gründe hierfür waren zum einen finanzieller Art, zum anderen die seinerzeitigen Verhandlungen

5 ICPO, General Reference Dept., ICPO-Interpol - General Information, Lyon December 1992, S. 19

6 Siehe Suc, D., A New Era for Police Telecommunications, in: International Criminal Police Review 1994, Jan-Febr., S. 2ff.

über das Sitzabkommen mit Frankreich, bei denen u.a. die Frage der Kontrolle der Daten zur Debatte stand. Neuere Anläufe zum breiteren Einsatz von Computertechnologie über einige begrenzte Anwendungen bei einzelnen Untergliederungen des Generalsekretariats hinaus folgten erst in den 80er Jahren und wurden schließlich mit dem Umzug des Generalsekretariats von St. Cloud bei Paris nach Lyon im Jahre 1989 abgeschlossen.

Die Computerisierung bewirkte eine grundsätzliche Veränderung der Arbeiten in Lyon. Die Papierarchive, die bis dahin die Aktenhaltung des Generalsekretariats prägten, wurden aussortiert und durch die Speicherung auf Bildplatten ersetzt. Mitte der 70er Jahre waren beim Generalsekretariat Personenakten über 1,5 Mio. Menschen vorhanden. In den erkennungsdienstlichen Sammlungen befanden sich über 100.000 Zehn-Finger-Abdruck-Blätter, ca. 4.500 Einzelfingerabdruckspuren und ca. 6.000 Fotos.⁷ Von den bis 1989 auf 2 Mio. angewachsenen Personenakten wurden nur noch 250.000 weitergeführt.

Die von den NZBs angelieferten Nachrichten werden heute im Rahmen des 'Criminal Intelligence Department', der Unterabteilung IV der 'Liaison and Criminal Intelligence Division' (der früheren Polizeiabteilung) verarbeitet: Sie gelangen zunächst an den 'Message Research and Response Branch' (MRB). Hier arbeiten vier nach den offiziellen Interpol-Sprachen (Französisch, Englisch, Spanisch, Arabisch) aufgeteilte Gruppen von je fünf zivilen Angestellten, 'computer-operators', unter der Aufsicht von je einem Polizeibeamten. 1994 wurden 95.000 Nachrichten empfangen, davon etwa 60.000 über das Telekommunikationssystem, 30.000 per Post und 5.000 per Telefax. Anfragen werden entweder sofort beantwortet oder an die zuständigen Unterabteilungen und Referate zur Bearbeitung weitergereicht. Ferner prüft der MRB, ob ein neuer Datensatz im 'Criminal Information System' (CIS) eingerichtet oder ein bereits bestehender ergänzt werden soll. 1994 wurden 45.000 neue Datensätze angelegt und 150.000 "updates" vorgenommen. 60% (= 200.000) aller Datensätze sind Personendatensätze, 17% betreffen Ermittlungsfälle. Drogen sind der anteilmäßig größte Kriminalitätsbereich im CIS, gefolgt von Eigentumsdelikten, vor allem gestohlenen Kraftfahrzeugen, und Fälschungsdelikten.

Das CIS ist nur für die Mitarbeiter des Generalsekretariats abrufbar. Besitzer der hier gespeicherten Daten sind - gemäß der 1984 in Kraft getretenen 'Richtlinien über die internationale polizeiliche Zusammenarbeit und die interne Kontrolle der Dateien von Interpol' - nach wie vor die NZBs. Das Ge-

7 Schaefer, K., Internationale Verbrechensbekämpfung, in: BKA-Schriftenreihe Bd. 44, Wiesbaden 1976/77, S. 54

neralsekretariat versteht sich nur als "Verwahrer" der Daten (Art. 5 III). Sofern ein NZB die von ihm angelieferten Daten nicht für alle oder einzelne der anderen NZBs sperrt, dürfen sie vom Generalsekretariat weiter übermittelt werden. Neben dem CIS wurde nach dem Umzug auch die 'Automatic Search Facility' (ASF) in Betrieb genommen, die von den mit X.400-Technik ausgestatteten NZBs über das Telekommunikationsnetz direkt abgefragt werden kann. Die ASF enthält nur einen Teil der im CIS enthaltenen Informationen. Auch hier bestimmen die NZBs, welche Daten sie generell oder nur für einzelne andere NZBs zum Direktabruf freigeben. Hierfür gelten die 'Vorschriften zu einer Datenbank mit ausgewählten Daten und direktem Zugriff der NZBs beim IKPO-Interpol-Generalsekretariat', die von der Generalversammlung des Jahres 1990 beschlossen wurden und Anfang 1992 in Kraft traten.

Die für die Archivierung verantwortliche 'Automatic Search and Archives Section' (ASA) besorgte in den vergangenen Jahren die Aussortierung der Papierakten und ihre Umsetzung in das elektronische Archiv. Hier werden nun auch die vom MRB angelieferten neuen Materialien über Scanner erfaßt - sowohl schriftliches Material, als auch Bilder und Fingerabdrücke.

Die o.g. Richtlinien zwingen erstmals auch dazu, Prüffristen für die weitere Speicherung von Daten festzulegen. Die Sonderrichtlinien, die aufgrund von Art. 5 V von der Generalversammlung verabschiedet wurden, sehen einen Zeitraum von fünf Jahren vor. 1986 traf sich erstmals auch das für die Kontrolle der Dateien zuständige Gremium. Die Kontrolle ist aber, wie im Titel der Richtlinien bereits ersichtlich, nur eine interne. Auch der jährliche Bericht, der von der fünfköpfigen Kommission erstellt wird, ist nicht öffentlich.

Interpol und EUROPOL

Mit dem Aufbau von EUROPOL wird Interpol auch für die angeschlossenen Polizeien aus der EU nicht an Bedeutung verlieren. Während EUROPOL auf die 15 Staaten der EU begrenzt ist, sind in Interpol 45 europäische Staaten vertreten. Allerdings haben nicht alle diese Staaten einen Verbindungsbeamten in der 'European Liaison Section', sondern lassen sich jeweils regional vertreten. Den 10 europäischen Verbindungsbeamten entsprechen Kontaktbeamte in allen europäischen NZBs, die eine enge Zusammenarbeit sowohl im operativen Bereich, als auch bei 'policy'-Fragen sicherstellen sollen.

Vor allem in der Drogen-Unterabteilung orientiert man sich mehr und mehr auf 'qualifizierte Intelligence'. Auswertungszwecken dient auch die 1991

eingerichtete 'Analytical Criminal Intelligence Unit', in der sowohl strategische als auch operative Analysen durchgeführt werden. Wie bei EUROPOL dienen hier niederländische und britische Konzepte als Vorbilder.

Auch wenn man in Lyon über die fehlende Einbindung in die Planung und Konzeption von EUROPOL verstimmt ist, wird in naher Zukunft hinsichtlich des Verhältnisses zu den EU-Polizeien wohl weniger mit Konkurrenz als mit Ergänzung und Kooperation zu rechnen sein.

European Group for the Study of Deviance and Social Control

**24. Jahreskonferenz; Bangor, Wales
12.-15. September 1996**

Regulating Europe - Criminology, Care and Control

Weitere Informationen

Prof. Dr. Dietlinde Gipser
FB Erziehungswissenschaften I
Universität Hannover
Bismarckstr. 2
D-30173 Hannover
Tel. 0511-807 83 88
Fax. 0511-807 85 55

Karen Leander
Socialmedicin Kronan
17283 Sundbyberg Sweden
Tel. +46 86 29 0568/644 51 35
Fax: +46 898 63 67

Vorschriften zu einer Datenbank mit ausgewählten Daten und direktem Zugriff der NZBs beim IKPO-Interpol-Generalsekretariat

(In Kraft getreten am 1.2.92)

Artikel 1

a. Beim Generalsekretariat der IKPO-Interpol wird eine Datenbank ausgewählter Informationen eingerichtet, die ausschließlich polizeiliche Informationen der im Anhang zu dieser Regelung genannten Kategorien enthält.

Artikel 2

1. Wenn Daten gemäß den anwendbaren Bestimmungen in den allgemeinen Strafregisterunterlagen des Generalsekretariats geändert, berichtigt oder getilgt werden, dann erfolgt eine entsprechende Änderung, Berichtigung bzw. Tilgung dieser Daten auch in der Datenbank.

2. Das NZB, von dem eine bestimmte Information stammt, kann diese jederzeit aus der Datenbank wieder entfernen.

Artikel 3

1. Die gemäß den Absätzen 2 und 3 zum direkten Zugriff auf die Datenbank ausgewählter Informationen berechtigten NZB und amtlichen Stellen führen Abfragen in der Datenbank auf eigene Kosten und unter Benutzung von ihnen selbst betriebener Endgeräte durch.

2. Ein NZB, von dem eine polizeiliche Information stammt und das sich mit der Speicherung der Information in der Datenbank einverstanden erklärt hat, benennt die anderen zum direkten Zugriff auf diese Information berechtigten NZB. Diese Benennung kann nur von dem NZB, von dem die Information stammt, widerrufen werden.

3. Ein gemäß Absatz 2 zum direkten Zugriff auf polizeiliche Informationen berechtigtes NZB kann amtlichen Stellen mit polizeilichem Auftrag in seinem Land direkten Zugriff auf diese Informationen gewähren wie auch diesen Zugriff jederzeit widerrufen.

4. Das Generalsekretariat ergreift alle geeigneten Maßnahmen um sicherzustellen, daß weder die NZB noch die genannten amtlichen Stellen noch Dritte, denen kein di-

rekter Zugriff auf bestimmte polizeiliche Informationen gewährt wurde, diese Informationen aus der Datenbank erlangen können.

5. NZB und amtliche Stellen mit polizeilichem Auftrag verwerten die aus dieser Datenbank erlangten polizeilichen Informationen gemäß den Bestimmungen, die für ihnen vom Generalsekretariat übermittelte polizeiliche Informationen gelten.

6. Die NZB legen dem Generalsekretariat zwecks Weiterleitung an die Mitgliedsländer eine vollständige Liste aller amtlichen Stellen mit polizeilichem Auftrag vor, denen der direkte Zugriff auf die Datenbank ausgewählter Informationen gewährt wird. Eine solche Mitteilung durch die NZB erfolgt in jedem Fall, in dem eine Ergänzung der Streichung vorzunehmen ist.

Artikel 4

Das Generalsekretariat kann den NZB die unter Punkt 1.2 des Anhangs genannten internationalen Ausschreiben sowie Nachrichten über die Löschung solcher Ausschreibungen auf elektronischem Wege oder mittels magnetischer Datenträger aus der Datenbank ausgewählter Informationen übermitteln.

Artikel 5

1. Zwischen den allgemeinen Strafregisterunterlagen des Generalsekretariats und der Datenbank mit ausgewählten Daten gibt es keine elektronische Verbindung.
2. Polizeiliche Daten werden vom allgemeinen Strafregister auf diese Datenbank ausschließlich über magnetische Datenträger übertragen.
3. Das Generalsekretariat setzt geeignete Maßnahmen, um die Sicherheit und Geheimhaltung der Daten zu gewährleisten.
4. Das Generalsekretariat führt ein Abfrageprotokoll dieser Datenbank.

Artikel 6

1. Kopien der Datenbank ausgewählter Informationen können bei den Regionalstationen des Fernmeldenetzes der IKPO-Interpol oder den NZB gespeichert werden. Zu diesem Zweck kann das Generalsekretariat elektronische Verfahren oder magnetische Datenträger einsetzen, um die entsprechenden Daten aus seiner Datenbank ausgewählter Informationen an Datenbanken außerhalb des Generalsekretariats zu übermitteln.
2. Die gemäß Absatz 1 eingerichteten Datenbanken sind in geeigneten Zeitabständen auf elektronischem Wege zu aktualisieren.
3. NZB und amtliche Stellen mit polizeilichem Auftrag nehmen auf die gemäß Absatz 1 eingerichteten Datenbanken unter denselben Umständen wie jene Zugriff, die für

den Zugriff auf die Datenbank ausgewählter Informationen beim Generalsekretariat gelten.

4. Bei jeder gemäß Absatz 1 eingerichteten Datenbank ist ein Zugriffsprotokoll zu führen.

Artikel 7

1. Diese Regelung wird gemäß Artikel 12 (2) der 'Regelung über die internationale polizeiliche Zusammenarbeit und die interne Kontrolle der Interpol-Archive' erlassen und stellt einen Anhang zu den Allgemeinen Bestimmungen (General Regulations) der Organisation dar.

2. Diese Regelungen treten zu einem vom Exekutivkomitee zu bestimmenden Termin in Kraft.

Anhang

Datenkategorien für die Eingabe in die Datenbank mit ausgewählten Daten

1. Personenbezogene Daten

1.1 In die Datenbank können nur solche Daten eingegeben werden, die nachstehend angeführt sind und sich ausschließlich auf die unter Punkt 1.2 genannten Personen beziehen.

- Familienname(n) und Vorname(n)
- Geburtsdatum
- Geburtsort und -land
- Familien- und Vorname(n) der Eltern
- Aliasnamen (Familien- und Vornamen)
- Staatsangehörigkeit
- Nummer des Reisepasses und Personalausweises
- Person steht fest (Ja/Nein)
- Mutmaßliche Art der Straftat
- Personenkategorie unter Pkt. 1.2, in die der Betreffende fällt
- Warnhinweise (z.B. geisteskrank, bewaffnet, infiziert, suizidgefährdet, rauschgiftsüchtig, gewalttätig)
- Text der internationalen Ausschreibung laut Pkt. 1.2
- (Licht)bild des Betreffenden
- Fingerabdrücke des Betreffenden
- Aktenzahl der allgemeinen Strafregisterunterlagen des Generalsekretariats
- NZB(s), von dem/denen die Daten stammen
- Eingabedatum der Information(en)

1.2 In der Datenbank mit ausgewählten Daten dürfen nur Informationen gespeichert werden, die sich auf Personen der nachstehenden Kategorien beziehen.

- Personen, die Gegenstand einer vom Generalsekretariat auf Ersuchen eines NZBs herausgegebenen internationalen Fahndungsausschreibung zwecks Festnahme sind;
- Verdächtige, die Gegenstand einer vom Generalsekretariat auf Ersuchen eines NZBs herausgegebenen internationalen Ausschreibung zwecks Aufenthaltsermittlung oder Auskunftserteilung sind;
- Vermißte, die Gegenstand einer vom Generalsekretariat auf Ersuchen eines NZBs herausgegebenen internationalen Ausschreibung zwecks Aufenthaltsermittlung oder Auskunftserteilung sind;
- Personen, die Gegenstand einer von einem NZB herausgegebenen präventiven Ausschreibung sind;
- Personen, die Gegenstand eines Fahndungsersuchens eines NZEs zwecks Festnahme sind;
- Verdächtige, die Gegenstand eines Fahndungsersuchens eines NZEs zwecks Aufenthaltsermittlung oder Auskunftserteilung sind;
- Vermißte, die Gegenstand eines Fahndungsersuchens eines NZBs zwecks Aufenthaltsermittlung oder Auskunftserteilung sind;
- Personen, die nicht in eine der obigen Kategorien fallen, sofern das Generalsekretariat gemäß den anwendbaren Bestimmungen auf Grund der internationalen Bedeutung bestimmter personenbezogener Daten für die Polizei berechtigt ist, Daten über sie evident zu halten.

2. Nicht personenbezogene Daten

In die Datenbank können auch die folgenden Daten aufgenommen werden:

- Beschreibungen von gestohlenen oder auf andere Weise unrechtmäßig erworbenen, identifizierbaren Gegenständen, inkl. bildlichen Darstellungen;
- Beschreibungen von ge- oder verfälschten Währungen oder Dokumenten, inkl. bildlichen Darstellungen;
- Beschreibung von modi operandi.

Zollkooperation in Europa

- Informationssysteme und verdeckte Ermittlungen

von Heiner Busch

Der Ausbau des Zollkriminalamtes (ZKA) Anfang der 90er Jahre rückte die Zollverwaltungen nur kurzfristig ins Rampenlicht der öffentlichen Diskussion. Der Zollfahndungsdienst wird allenfalls als kleiner Bruder der Polizei wahrgenommen, seine Befugnisse und Methoden - und die daraus resultierenden Gefahren für die Bürgerrechte - werden selbst von PolizeikritikerInnen kaum zur Kenntnis genommen. Kein Wunder also, daß auch die europäische Zusammenarbeit der Zollbehörden im Hintergrund bleibt.

Ebenso wie der britische gehört der deutsche Zoll zu den starken Zolldiensten in der EU. Er verfügt nicht nur über Befugnisse der Warenabfertigung und Kontrolle an der Grenze und im grenznahen Raum, sondern besitzt mit seinem Zollfahndungsdienst darüber hinaus alle strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse, die auch der Polizei zukommen - von der Durchsuchung bis zur Telefonüberwachung und verdeckten Ermittlung. Zuständig ist der Zoll für alle Ein- und Ausfuhrdelikte - vom 'gewöhnlichen' Bannbruch, d.h. der Hinterziehung von Zollabgaben, über den Handel mit kontrollierten oder verbotenen Waren (Drogen, Waffen, Nuklearmaterial, Sondermüll) bis hin zur Geldwäsche.

Diese Doppelrolle als Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörde kennzeichnet auch die internationale Zollkooperation. Für den Informationsaustausch und die Abwicklung von Ersuchen um Unterstützung durch ausländische Zollbehörden steht nicht nur das Instrument der Rechtshilfe zur Verfügung. Die von der Bundesrepublik geschlossenen bi- und multilateralen Zollunterstützungsabkommen eröffnen auch den regionalen Zollfahndungsämtern den unmittelbaren Amtshilfegeweg.

Die Polizei hat es hier schwerer. Zwar können auch polizeiliche Ersuchen im Rahmen des Dienstverkehrs mit dem Ausland - via Interpol - direkt an Nationale Zentralbüros (NZBs) ausländischer Polizeien gerichtet werden. Der Interpol-Verkehr läuft aber immer über die NZBs, d.h. in der Bundesrepublik über das Bundeskriminalamt (BKA). Spätestens wenn um die Durchfüh-

zung von Zwangsmaßnahmen ersucht wird oder eine Information ins gerichtliche Hauptverfahren eingeführt werden soll, bedarf es eines zeitaufwendigen, förmlichen justitiellen Rechtshilfeersuchens. Informationen aus dem Amtshilfeverkehr der Zollbehörden sind demgegenüber unmittelbar gerichtlich verwertbar.

Die Interpol der Zollbehörden

Mit dem 1950 gegründeten 'Customs Co-operation Council' (Brüsseler Zollrat, CCC) verfügen die Zollbehörden auch über eine internationale Organisation, die ähnliche Funktionen wie IKPO-Interpol im Polizeibereich wahrnimmt. Strebten die 17 europäischen Gründerstaaten anfangs vor allem eine Angleichung der Zoll- und Tarifsyste me an, so konzentrierte sich die 1993 in 'Weltzollorganisation' (WCO) umbenannte Organisation mit nunmehr 136 Mitgliedstaaten seit Anfang der 80er Jahre mehr und mehr auch auf die quasi-polizeiliche Funktion des Zolls. 1983 wurde ein eigenes 'Enforcement Committee' gegründet. Wie Interpol verfügt die WCO über keine exekutiven Befugnisse und hat daher vor allem eine Vermittlerrolle: Dabei muß zwischen starken Zollbehörden mit umfangreichen Ermittlungsbefugnissen und den eher schwachen, welche die Ermittlungen im Inland an die Polizei abgeben müssen, ausgeglichen werden. Zum anderen existiert eine Kluft zwischen armen und reichen Staaten, so daß eine der wesentlichen Aufgaben der WCO in der Koordination von Ausbildungs- und Ausrüstungshilfen besteht, die vielfach über das Drogenkontrollprogramm der UN (UNDCP) finanziert werden.

Während Interpol die von den polizeilichen NZBs gemeldeten Sicherstellungen von Drogen bearbeitet, nimmt die WCO Nachrichten der Zollfahndungen entgegen und setzt sie in sog. Trendmeldungen um, die die nationalen Zollbehörden über neue Schmuggelmethoden und -wege sowie Profile von Schmugglern und Kurieren informieren. Seit Mitte der 80er Jahre war die WCO vermehrt der Ort, an dem Zollfahndungsdienste der europäischen Staaten Sonderoperationen und gemeinsame Informations- und Kommunikationsinstrumente vereinbarten.

Zollkooperation in Europa

Während die Kompetenzen für die Zusammenarbeit der EU-Staaten im Polizeibereich bis heute bei den Mitgliedstaaten liegen, hatten die Organe der EG (Kommission und Rat) im Zollbereich seit langem eine Zuständigkeit, die sich aus der Zollunion ableitet. Diese wurde schon in den 'Römischen Ver-

trägen' vereinbart und 1968 für industrielle und 1970 für Agrarprodukte vollendet. Die Rechtssetzungskompetenz der EG wurde 1987 durch die 'Einheitliche Europäische Akte' weiter ausgedehnt.

Ist die Rechtssetzungskompetenz zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geteilt, so liegt die Verwaltungsbefugnis und erst recht die Strafverfolgung eindeutig bei letzteren. Die rechtliche Basis für diese Kooperation wurde durch das sog. 'Neapeler Abkommen' 1967 zwischen den damals noch sechs EWG-Staaten geregelt. "Damit," so Ministerialrat Uwe Wewel vom Bundesfinanzministerium, dem der Zoll untersteht, "war man rechtzeitig für die Vollendung der Zollunion in der EG vorbereitet. Eine Unterscheidung von Zuständigkeiten der EG und der Mitgliedstaaten fand seinerzeit noch nicht statt, weil die EG kein eigenständiges Instrumentarium hatte. Dies wurde erst 14 Jahre später mit der EG-Amtshilfe-Verordnung 1468/81, in der die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten untereinander und der Mitgliedstaaten mit der Kommission geregelt wird, geschaffen."¹

Abkommen und Verordnung überlagerten sich. In der Praxis wurden Ersuchen oft auf beide Rechtsgrundlagen gestützt.

Ein solch pragmatischer Zugang kennzeichnet auch die Kooperation der Zollbehörden nach dem Beschluß zur Vollendung des Binnenmarktes 1985. Ähnlich wie im Polizeibereich wurde argumentiert, daß der durch die Aufhebung der Binnengrenzen angeblich zu erwartende Sicherheitsverlust auszugleichen sei. Die Ausarbeitung von Ausgleichsmaßnahmen im Zollbereich kam dabei der 'Groupe d'assistance mutuelle' (GAM, Gruppe gegenseitige Amtshilfe) zu. Dies beinhaltete zum einen die Überarbeitung des Neapeler Abkommens ('Neapel II') sowie die Verstärkung der informationellen Zusammenarbeit durch den Aufbau eines Zollinformationssystems (ZIS).

Wie unter dem Dach der WCO wurden auch im Rahmen der GAM Sonderoperationen und gemeinsame Daten- und Kommunikationssysteme zur Bekämpfung des Drogenschmuggels vereinbart. Wurden bei der WCO das 'Balkan-Info' (für LKW-Kontrollen auf der Balkan-Route) und das 'CARGO-Info' (für den Luftfrachtverkehr) organisiert, so kamen bei der GAM Datensysteme für maritime Kontrollen zustande: Das 'MAR-Info' (für die kommerzielle Schifffahrt) und das 'Yacht-Info' (für private Schiffe). Das deutsche ZKA übernahm Zentralstellenfunktionen für alle vier Systeme.²

Eine ähnliche Arbeitsteilung findet sich bei den Sonderoperationen. Während man sich unter dem Dach des Zollrates wiederum auf den LKW-Verkehr auf

1 Zeitschrift für Zölle 8/95, S. 228

2 Siehe: Maßnahmen der Zollverwaltung zur Bekämpfung des Rauschgiftschmuggels, Stand August 1994

der Balkan-Route konzentrierte, wurden maritime Sonderoperationen - wie z.B. die 'Operation Octopus' 1993 - im Rahmen der GAM koordiniert.³

Die Sonderoperationen der GAM waren nicht auf den EU-Rahmen beschränkt. An 'Octopus' beteiligten sich 14 europäische Staaten. In einem Zeitraum von zwei Wochen wurden "aus dem südeuropäischen bzw. nordafrikanischen Raum kommend(e) und in Richtung Nord-, Ost- und Westeuropa fahrend(e) Schiffe) lokalisiert und fortlaufend beobachtet (...). Schließlich waren bei ausreichender Verdachtslage operative Maßnahmen durch die zuständigen nationalen Verwaltungen vorgesehen, wobei nicht nur die Sicherstellung von Rauschgift, sondern die weitestgehende Verfolgung der Objekte, z.B. durch kontrollierte Lieferung, als vorrangiges Ziel angestrebt wurde. Dies bedeutete, daß flächendeckend eine Überwachung von Süd- bis Nordeuropa unter Einschluß (...) des Ostseebereichs rund um die Uhr sicher gestellt werden mußte."⁴

Nachrichten über verdächtige Schiffe wurden zwischen der Koordinations-einheit beim Kölner ZKA und den beteiligten Lagezentren der Zollfahndungsdienste "unter Nutzung des Yacht- bzw. MAR-Info-System" sowie mit Hilfe des SCENT (System Customs Enforcement Network) ausgetauscht, an das sowohl die Zollbehörden der EU-Mitgliedstaaten als auch die Europäische Kommission angeschlossen sind:

"Mit SCENT werden innerhalb kürzester Zeit alle Arten von Informationen an alle Dienststellen, die angewählt werden, weitergegeben. Die nicht zur Europäischen Union gehörenden Mitgliedstaaten sind via SCENT darüber hinaus per Telex direkt anwählbar."⁵ Als Rechtsgrundlage für den Datenaustausch dienten neben bilateralen Zollverträgen sowohl das Neapeler Abkommen als auch die EG-Verordnung 1468/81. Eine weitere Großoperation dieser Art fand 1995 unter dem Titel 'Piranha' statt.⁶

Auch nach dem Inkrafttreten des EU-Vertrages bleiben die Zollkompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten verteilt. Zudem wurde in Art. K.1 Nr. 8 EUV die Zollkooperation als Angelegenheit der Regierungszusammenarbeit in der 'Dritten Säule' definiert. Paradoxerweise wurden damit Behörden, die den Finanzministerien unterstehen, dem Rat der Innen- und Justizminister und dem zugehörigen K.4-Komitee zugeordnet.

3 Vgl. Der Kriminalist 3/94, S. 139ff.

4 Ebd., S. 139

5 Ebd., S. 141

6 7892/95 Enfocustom 23, 6410/1/95 Enfocustom 13 rev 1

ZIS - ein Instrument der beobachtenden Fahndung

1992 präsentierte die Kommission einen Vorschlag für eine erneuerte EG-Amtshilfeverordnung, deren zentraler Bestandteil das 'Zollinformationssystem' ZIS darstellt. Ein überarbeiteter Entwurf von 1993 (im folgenden: VOE) steckt derzeit im Beratungsverfahren des Europaparlamentes.⁷

Bereits vor 1993 war das ZIS Gegenstand von Verhandlungen der GAM, die in der 'Dritten Säule' fortgeführt wurden. Diese Konvention (Konv.) wurde im Juli 1995 unterzeichnet und geht nun in die nationalen Ratifizierungsprozesse.

Unterschiede zwischen beiden Texten ergeben sich fast ausschließlich bei der rechtlichen Zweckbestimmung des ZIS. Ansonsten handelt es sich um dasselbe System, das sowohl Daten der Kommission als auch der Mitgliedstaaten enthält, bei der Kommission zentral betrieben wird und über Terminals der Mitgliedstaaten abrufbar ist.

Die Ausschreibung im ZIS gibt u.a. an, was die Kontrollierenden bei einem 'Treffer' zu tun haben: Feststellung und Unterrichtung, verdeckte Registrierung oder gezielte Kontrolle (Art. 5, I Konv., Art. 27, I VOE). Das ZIS soll also eine beobachtende Fahndung ermöglichen. Die Ergebnisse der verdeckten oder gezielten Kontrolle der ausschreibenden Behörde mitgeteilt. Nicht umsonst enthält ZIS vorwiegend Verdachtsdaten. Personendaten dürfen gespeichert, wenn es "vor allem aufgrund früherer illegaler Handlungen tatsächliche Anhaltspunkte dafür gibt, daß die betreffende Person eine schwere Zuwiderhandlung gegen einzelstaatliche Rechtsvorschriften (bzw. gemeinschaftliche Zoll- und Agrarregelungen, Anm. HB) begangen hat, begeht oder begehen wird" (Art. 5, II Konv., Art. 27, II VOE). Personenbezogene Daten können auch an Drittstaaten weitergegeben; internationalen und regionalen Organisationen soll durch zusätzliche Protokolle der Direktzugriff ermöglicht (Art. 7, 8 Konv.; Art. 29, 30 VOE).

Auskunftsersuchen können bei jedem Mitgliedstaat oder der Kommission gestellt und je nach innerstaatlichem Recht oder den "intern anwendbaren Regeln" der Kommission beantwortet oder abgelehnt (Art. 15 Konv., Art. 36 VOE). Die nationalen Datenschutzbeauftragten sowie eine "gemeinsame Aufsichtsbehörde" sollen das ZIS kontrollieren. Datenschutzfragen unterliegen aber nur dann einer Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), wenn die Daten von der Kommission eingegeben wurden (Art. 36, Abs. 5 VOE). In der Konvention dagegen soll der EuGH nur für Streitigkeiten zwi-

7 KOM (92) 544 endg. und KOM (93) 350 endg. - SYN 450, beide in: Deutscher Bundestag, Drs. 12/6173 v. 16.11.93

schen den Mitgliedstaaten zuständig sein, wenn diese sich nach Ablauf eines halben Jahres im Rat nicht einigen konnten (Art. 27 Konv.).

Neapel II

Die Doppelgleisigkeit der Zoll-Amtshilfe-Regelungen bleibt auch jenseits der Bestimmungen zum ZIS erhalten. Die generellen Amtshilferegulungen im obigen Verordnungsentwurf und im Entwurf des 'Übereinkommens über gegenseitige Unterstützung der Zollverwaltungen' (Neapel II) sind bis auf die gemeinschaftlichen Bezüge - Zollregelungen im VOE und die einzelstaatlichen Bestimmungen in Neapel II - fast identisch: Amtshilfe soll mit und ohne Antrag möglich sein, die Ergebnisse gelten vor Gericht als Beweismittel.

Schon unter der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994 war ein erster vollständiger Entwurf des Abkommens präsentiert worden. Auch der jetzt vorliegende Entwurf⁸ enthält noch Vorbehalte einzelner Delegationen. Dennoch sind die Linien der weiteren Verhandlung bereits klar. Im Gegensatz zum VOE, der nur allgemeine Bestimmungen der Amtshilfe enthält, zeichnet sich der 'Neapel II'-Entwurf in Titel IV durch die Verrechtlichung 'besonderer Formen der Zusammenarbeit' aus: "In den (...) näher bezeichneten Fällen können Bedienstete der ersuchenden Behörde (...) mit Zustimmung der ersuchten Behörde auf dem Gebiet des ersuchten Staates tätig " (Art. 17, I, S. 1). Sofern das nationale Recht dies nicht verbietet (Art. 17, III) - und das ist soweit ersichtlich in den EU-Staaten nicht der Fall - sollen grenzüberschreitende Nacheile und Observation, Kontrollierte Lieferung, Verdeckte Ermittlungen und gemeinsame Ermittlungsgruppen möglich sein im Bereich des illegalen Handels mit Drogen und ihren chemischen Vorläufersubstanzen, bei Geldwäsche, Subventionsbetrug und Handel mit sonstigen verbotenen Waren (Art. 17, II). Je nach nationalem Recht muß für ein Ersuchen dieser Art eine justitielle Anordnung erwirkt . Ansonsten bleibt die Entscheidung über eine solche Zusammenarbeit ausschließlich im Rahmen der Amtshilfe und ist damit nur an die Zustimmung der betreffenden Zollbehörde gebunden.

Ein Teil dieser grenzüberschreitenden Methoden war bereits im 'Schengener Durchführungsübereinkommen' (SchDük) von 1990 vereinbart worden. Die vorliegenden Regelungen im Zollbereich gehen aber in mehrfacher Hinsicht darüber hinaus: Im SchDük mußten die Vertragsstaaten in beigefügten Protokollen die vorgesehenen Begrenzungen noch definieren. In Art. 18 Neapel II keine zeitlichen oder räumlichen Begrenzungen für die Nacheile gesetzt. Die

⁸ 9815/95, Enfocustom 33 v. 19.9.95

Befugnisse bei der Nacheile (Art. 41 SchDük, Art. 18 Neapel II) und der Observation (Art. 40 SchDük, Art. 19 Neapel II) sind weitgehend gleich (Bindung ans nationale Recht und an die Anweisungen der zuständigen Behörde; Mitführen, aber kein Einsatz von Waffen; kein Betreten von Gebäuden, Wohnungen etc.). Im SchDük mußten die Vertragsstaaten die räumlichen und zeitlichen Begrenzungen bei der Nacheile noch in beigefügten Protokollen eigens vereinbaren. In Neapel II sind solche Begrenzungen nicht mehr vorgesehen.

Die kontrollierte Lieferung war in Art. 73 SchDük nur für illegale Drogen gestattet, in Art. 20 Neapel II wird sie auf alle "Verbotswaren" ausgedehnt. Der Schengener Artikel sieht neben der Vorwegbewilligung des ersuchten Staates nur die grundsätzliche Möglichkeit der kontrollierten Lieferung vor. Die Zollregelung ist erheblich detaillierter.

Auch der Einsatz von V-Leuten und verdeckten Ermittlern jenseits der Staatsgrenzen (unter Beteiligung der sie führenden Beamten) sowie die Einrichtung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen war im SchDük nicht enthalten. Das erneuerte Neapeler Abkommen wäre damit der erste völkerrechtliche Vertrag, in dem solche Bestimmungen aufgenommen .

Im Entwurf der deutschen Delegation waren ferner Bestimmungen über eine 'Recherchedatei' vorgesehen,⁹ die nach den Vorstellungen der Zoll-Arbeitsgruppe vorerst gestrichen sollen. Ein weiteres Abkommen ist damit vorprogrammiert: Bereits heute nehmen Zoll-Verbindungsbeamte an der EURO-POL-Drogen-Einheit (EDU) in Den Haag teil. Der Weg zu Eurozoll ist vorgezeichnet.

9 Zeitschrift für Zölle 8/95, S. 228

Übereinkommen aufgrund von Artikel K. 3 des Vertrags über die Europäische Union über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich

(unterzeichnet am 26. Juli 1995)

(...)

KAPITEL I

Begriffsbestimmungen

ARTIKEL 1

Im Sinne dieses Übereinkommens bezeichnet der Ausdruck

1. "einzelstaatliche Rechtsvorschriften" alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften eines Mitgliedstaats, für deren Durchführung die Zollverwaltung dieses Mitgliedstaats ganz oder teilweise zuständig ist, betreffend
 - den Verkehr mit Waren, die Verboten, Beschränkungen oder Kontrollen, insbesondere nach den Artikeln 36 und 223 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft unterliegen, und
 - den Transfer, die Umwandlung, die Verheimlichung oder die Verschleierung von Eigentum oder Erlösen, die mittelbar oder unmittelbar im grenzüberschreitenden illegalen Drogenhandel zustande gekommen sind oder verwendet werden;
2. "personenbezogene Daten" alle Informationen über eine identifizierte oder identifizierbare Person;
3. "eingebender Mitgliedstaat" einen Mitgliedstaat, der Daten in das Zollinformationssystem eingibt.

KAPITEL II

Einrichtung eines Zollinformationssystems

ARTIKEL 2

- (1) Die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten errichten und unterhalten ein gemeinsames automatisches Informationssystem für Zollzwecke, nachstehend "Zollinformationssystem" genannt.
- (2) Zweck des Zollinformationssystems ist es, nach Maßgabe dieses Übereinkommens die Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung schwerer Verstöße gegen einzelstaatliche Rechtsvorschriften zu unterstützen und hierfür durch rasche Ver-

breitung von Informationen die Effizienz von Kooperations- und Kontrollmaßnahmen der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten zu steigern.

KAPITEL III

Betrieb und Benutzung des Zollinformationssystems

ARTIKEL 3

(1) Das Zollinformationssystem besteht aus einer zentralen Datenbank, die über Terminals von allen Mitgliedstaaten aus zugänglich ist. Es umfaßt ausschließlich die für den Zweck des Zollinformationssystems nach Artikel 2 Absatz 2 erforderlichen Daten, einschließlich personenbezogener Daten, in folgenden Kategorien:

- I) Waren;
- II) Transportmittel;
- I) Unternehmen;
- IV) Personen;
- V) Tendenzen bei Betrugspraktiken;
- VI) Verfügbarkeit von Sachkenntnis.

(2) Die Kommission gewährleistet den technischen Betrieb der Infrastruktur des Zollinformationssystems nach Maßgabe der Vorschriften, die in den im Rat angenommenen Durchführungsmaßnahmen vorgesehen sind.

Die Kommission erstattet dem in Artikel 16 vorgesehenen Ausschuß Bericht über den Betrieb.

(3) Die Kommission teilt diesem Ausschuß die für den technischen Betrieb vorgesehenen praktischen Einzelheiten mit.

ARTIKEL 4

Die Mitgliedstaaten bestimmen, welche Daten in die Kategorien I bis VI des Artikels 3 in das Zollinformationssystem aufgenommen werden, soweit dies für die Zwecke des Systems notwendig ist. In die Kategorien V und VI des Artikels 3 dürfen auf keinen Fall personenbezogene Daten aufgenommen werden. Die in bezug auf Personen aufgenommenen Daten dürfen nur folgendes umfassen:

- I) Name, Geburtsname, Vornamen und angenommene Namen;
- II) Geburtsdatum und Geburtsort;
- III) Staatsangehörigkeit;
- IV) Geschlecht;
- V) besondere objektive und ständige Kennzeichen;
- VI) Grund für die Eingabe der Daten;
- VII) vorgeschlagene Maßnahmen;

VIII) Warcode mit Hinweis auf frühere Erfahrungen hinsichtlich Bewaffnung, Gewalttätigkeit oder Fluchtgefahr.

In keinem Falle dürfen personenbezogene Daten aufgenommen werden, die in Artikel 6 Satz 1 des am 28. Januar 1981 in Straßburg unterzeichneten Übereinkommens des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, nachstehend "Straßburger Übereinkommen von 1981" genannt, bezeichnet sind.

ARTIKEL 5

(1) Daten der Kategorien I bis IV des Artikels 3 sind nur zum Zwecke der Feststellung und Unterrichtung, der verdeckten Registrierung und der gezielten Kontrolle in das Zollinformationssystem aufzunehmen.

(2) Für die in Absatz 1 genannten vorgeschlagenen Maßnahmen dürfen personenbezogene Daten der Kategorien I bis IV des Artikels 3 in das Zollinformationssystem nur dann aufgenommen werden, wenn es - vor allem aufgrund früherer illegaler Handlungen - tatsächliche Anhaltspunkte dafür gibt, daß die betreffende Person eine schwere Zuwiderhandlung gegen einzelstaatliche Rechtsvorschriften begangen hat, begeht oder begehen wird.

ARTIKEL 6

(1) Bei Durchführung der in Artikel 5 Absatz 1 genannten vorgeschlagenen Maßnahmen können folgende Auskünfte ganz oder teilweise eingeholt und dem eingehenden Mitgliedstaat übermittelt werden:

- I) Auffindung der Ware, des Transportmittels, des Unternehmens oder der Person, die in der Meldung genannt wurden;
- II) Ort, Zeit und Grund für die Kontrolle;
- III) Fahrtroute und Reiseziel;
- IV) Personen, die die betreffende Person begleiten oder das Transportmittel benutzen;
- V) verwendetes Transportmittel;
- VI) beförderte Gegenstände;
- VII) nähere Umstände der Auffindung der Ware, des Transportmittels, des Unternehmens oder der Person.

Werden derartige Auskünfte im Verlauf einer verdeckten Registrierung eingeholt, so ist dafür zu sorgen, daß die Unauffälligkeit der Registrierung nicht gefährdet wird.

(2) Im Rahmen einer gezielten Kontrolle nach Artikel 5 Absatz 1 können Personen, Transportmittel und Gegenstände, soweit es nach Maßgabe der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des Mitgliedstaats, in dem die Kontrolle stattfindet,

zulässig ist, durchsucht werden. Ist eine gezielte Kontrolle nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats unzulässig, so ist dieser Mitgliedstaat befugt, statt dessen automatisch eine Feststellung und Unterrichtung vorzunehmen.

ARTIKEL 7

(1) Der unmittelbare Zugang zu den im Zollinformationssystem enthaltenen Daten ist den von jedem Mitgliedstaat benannten einzelstaatlichen Behörden vorbehalten. Bei diesen einzelstaatlichen Behörden handelt es sich um Zollbehörden, doch können je nach den Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des betreffenden Mitgliedstaats auch andere Behörden befugt sein, zur Erreichung des in Artikel 2 Absatz 2 genannten Zwecks tätig zu werden.

(2) Die Mitgliedstaaten übermitteln den anderen Mitgliedstaaten und dem in Artikel 16 genannten Ausschuß ein Verzeichnis ihrer zuständigen Behörden, die gemäß Absatz 1 für den direkten Zugang zum Zollinformationssystem benannt sind, wobei im Falle jeder Behörde anzugeben ist, zu welchen Daten und zu welchem Zweck sie Zugang erhalten darf.

(3) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 können die Mitgliedstaaten internationalen oder regionalen Organisationen im Wege der Einstimmigkeit Zugang zum Zollinformationssystem gestatten. Die Einstimmigkeit wird im Rahmen eines Protokolls zu diesem Übereinkommen festgestellt. Bei ihrer Beschlußfassung berücksichtigen die Mitgliedstaaten etwaige Gegenseitigkeitsvereinbarungen und jede Stellungnahme der in Artikel 18 genannten gemeinsamen Aufsichtsbehörde in bezug auf die Angemessenheit der Datenschutzmaßnahmen.

ARTIKEL 8

(1) Die Mitgliedstaaten dürfen die Daten, die sie vom Zollinformationssystem erhalten, nur zur Erreichung des in Artikel 2 Absatz 2 genannten Zwecks verwenden; abweichend hiervon können sie die Daten mit vorheriger Genehmigung des Mitgliedstaats, der diese Daten in das System eingegeben hat, zu den von diesem festgesetzten Bedingungen für Verwaltungszwecke und andere Zwecke verwenden. Diese anderweitige Verwendung erfolgt nach Maßgabe der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des Mitgliedstaats, der die Daten verwenden möchte, und sollte dem Grundsatz des Absatzes 5.5 der Empfehlung R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarates vom 17. September 1987 Rechnung tragen.

(2) Unbeschadet der Absätze 1 und 4 dieses Artikels sowie des Artikels 7 Absatz 3 dürfen Daten aus dem Zollinformationssystem in jedem Mitgliedstaat nur von den Behörden verwendet werden, die von diesem benannt und befugt sind, nach Maßgabe der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren dieses Mitgliedstaats zur Erreichung des in Artikel 2 Absatz 2 genannten Zwecks tätig zu werden.

(3) Jeder Mitgliedstaat übermittelt den anderen Mitgliedstaaten und dem in Artikel 16 genannten Ausschuß ein Verzeichnis der zuständigen Behörden, die er gemäß Absatz 2 benannt hat.

(4) Daten aus dem Zollinformationssystem dürfen mit vorheriger Zustimmung des Mitgliedstaats, der sie in das System eingegeben hat, zu den von ihm festgesetzten Bedingungen zur Verwendung durch andere als die in Absatz 2 genannten einzelstaatlichen Behörden, Drittstaaten und internationale oder regionale Organisationen, die diese Daten verwenden wollen, weitergeleitet werden. Jeder Mitgliedstaat trifft besondere Maßnahmen, um die Sicherheit solcher Daten bei der Übermittlung oder Weitergabe an Dienststellen außerhalb seines Hoheitsgebiets zu gewährleisten. Diese Maßnahmen sind der in Artikel 18 genannten gemeinsamen Aufsichtsbehörde im einzelnen mitzuteilen.

ARTIKEL 9

(1) Die Aufnahme der Daten in das Zollinformationssystem erfolgt nach Maßgabe der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des eingebenden Mitgliedstaats, sofern dieses Übereinkommen keine strengeren Vorschriften enthält.

(2) Die Verwendung der Daten aus dem Zollinformationssystem einschließlich der Durchführung von Maßnahmen nach Artikel 5, die der eingebende Mitgliedstaat vorschlägt, erfolgt nach Maßgabe der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des Mitgliedstaats, der diese Daten verwendet, sofern dieses Übereinkommen keine strengeren Vorschriften enthält.

ARTIKEL 10

(1) Jeder Mitgliedstaat bestimmt die auf nationaler Ebene für das Zollinformationssystem zuständige Zollbehörde.

(2) Diese Behörde trägt für den ordnungsgemäßen Betrieb des Zollinformationssystems in dem betreffenden Mitgliedstaat Sorge und stellt durch entsprechende Maßnahmen sicher, daß die Bestimmungen dieses Übereinkommens eingehalten werden.

(3) Die Mitgliedstaaten geben einander die zuständigen Behörden gemäß Absatz 1 bekannt.

KAPITEL IV

Datenänderung

ARTIKEL 11

(1) Nur der eingebende Mitgliedstaat ist befugt, die von ihm in das Zollinformationssystem eingegebenen Daten zu ändern, zu ergänzen, zu berichtigen oder zu löschen.

(2) Stellt ein eingebender Mitgliedstaat fest oder wird er darauf aufmerksam gemacht, daß die von ihm eingegebenen Daten sachlich falsch sind oder ihre Eingabe oder Speicherung im Widerspruch zu diesem Übereinkommen steht, so ändert, ergänzt, berichtigt oder löscht er die Daten je nach Fall und setzt die anderen Mitgliedstaaten davon in Kenntnis.

(3) Hat ein Mitgliedstaat Grund zu der Annahme, daß bestimmte Daten sachlich falsch sind oder ihre Eingabe oder Speicherung in das bzw. im Zollinformationssystem im Widerspruch zu diesem Übereinkommen steht, so benachrichtigt er so rasch wie möglich den eingebenden Mitgliedstaat. Dieser überprüft die betreffenden Daten und berichtigt oder löscht sie nötigenfalls unverzüglich. Er setzt die anderen Mitgliedstaaten von jeder Berichtigung oder Löschung in Kenntnis.

(4) Stellt ein Mitgliedstaat bei der Eingabe von Daten in das Zollinformationssystem fest, daß seine Mitteilung in bezug auf den Inhalt oder die empfohlene Maßnahme im Widerspruch zu einer früheren Mitteilung steht, so unterrichtet er unverzüglich den Mitgliedstaat, der die frühere Mitteilung gemacht hat. Die beiden Mitgliedstaaten versuchen dann, zu einer Lösung zu kommen. Können sie sich nicht einigen, so bleibt die erste Mitteilung bestehen; von der neuen Mitteilung werden nur die Teile in das System aufgenommen, die nicht im Widerspruch zu der früheren stehen.

(5) Trifft in einem Mitgliedstaat ein Gericht oder eine andere zuständige Behörde hinsichtlich einer Änderung, Ergänzung, Berichtigung oder Löschung von Daten im Zollinformationssystem eine endgültige Entscheidung, so einigen sich die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Übereinkommens untereinander darauf, diese Entscheidung durchzuführen. Im Falle widersprüchlicher Entscheidungen von Gerichten oder anderen zuständigen Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten, Entscheidungen nach Artikel 15 Absatz 4 über eine Berichtigung oder Löschung eingeschlossen, löscht der Mitgliedstaat, der die betreffenden Daten eingegeben hat, diese aus dem System.

KAPITEL V

Speicherzeit

ARTIKEL 12

(1) In das Zollinformationssystem eingegebene Daten sind nur so lange zu speichern, wie es zur Erfüllung des Zwecks, zu dem sie eingegeben wurden, notwendig ist. Mindestens einmal jährlich überprüfen die eingebenden Mitgliedstaaten, ob ihre weitere Speicherung notwendig ist.

(2) Während der Überprüfung können sich die eingebenden Mitgliedstaaten für eine weitere Speicherung der Daten bis zur nächsten Überprüfung entscheiden, wenn es

der Zweck, zu dem sie eingegeben wurden, erfordert. Wurde über die weitere Speicherung der Daten nicht entschieden, so werden diese unbeschadet des Artikels 15 automatisch auf den Teil des Zollinformationssystems übertragen, der nach Absatz 4 nur in begrenztem Umfang zugänglich ist.

(3) Das Zollinformationssystem unterrichtet den eingebenden Mitgliedstaat automatisch einen Monat im voraus über einen nach Absatz 2 geplanten Datentransfer vom Zollinformationssystem.

(4) Gemäß Absatz 2 übertragene Daten verbleiben noch ein Jahr lang im Zollinformationssystem, sind aber unbeschadet des Artikels 15 nur für einen Vertreter des in Artikel 16 genannten Ausschusses oder für die in Artikel 17 Absatz 1 und Artikel 18 Absatz 1 genannten Aufsichtsbehörden zugänglich. In dieser Zeit dürfen sie von den genannten Stellen nur zum Zweck der Überprüfung ihrer Richtigkeit und Rechtmäßigkeit abgefragt werden; danach sind sie zu löschen.

KAPITEL VI

Datenschutz für personenbezogene Daten

ARTIKEL 13

(1) Die Mitgliedstaaten, die personenbezogene Daten vom Zollinformationssystem erhalten oder darin speichern wollen, verabschieden spätestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens die einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die mindestens den Grad an Datenschutz für personenbezogene Daten gewährleisten, der sich aus den Grundsätzen des Straßburger Übereinkommens von 1981 ergibt.

(2) Ein Mitgliedstaat erhält vom Zollinformationssystem erst dann personenbezogene Daten oder darf solche in das System eingeben, wenn in seinem Hoheitsgebiet die in Absatz 1 vorgesehenen Bestimmungen zum Schutz solcher Daten in Kraft getreten sind. Außerdem muß der Mitgliedstaat eine oder mehrere nationale Aufsichtsbehörden gemäß Artikel 17 benannt haben.

(3) Um die ordnungsgemäße Anwendung der Datenschutzbestimmungen dieses Übereinkommens zu gewährleisten, ist das Zollinformationssystem in jedem Mitgliedstaat als nationale Datei anzusehen, die den in Absatz 1 genannten einzelstaatlichen Bestimmungen und etwaigen weitergehenden Bestimmungen dieses Übereinkommens unterliegt.

ARTIKEL 14

(1) Vorbehaltlich des Artikels 8 Absatz 1 stellt jeder Mitgliedstaat sicher, daß jede Verwendung von im Zollinformationssystem gespeicherten personenbezogenen Daten, die zu einem anderen Zweck als dem in Artikel 2 Absatz 2 genannten erfolgt,

nach seinen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren rechtswidrig ist.

(2) Daten dürfen nur zu technischen Zwecken vervielfältigt werden, soweit dies zum unmittelbaren Abruf durch die in Artikel 7 genannten Behörden erforderlich ist. Vorbehaltlich des Artikels 8 Absatz 1 dürfen personenbezogene Daten, die von anderen Mitgliedstaaten eingegeben worden sind, nicht aus dem Zollinformationssystem in andere nationale Dateien übernommen werden.

ARTIKEL 15

(1) Die Rechte der Betroffenen hinsichtlich der im Zollinformationssystem gespeicherten personenbezogenen Daten, insbesondere das Recht auf Auskunft, richten sich nach den Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des Mitgliedstaats, in dem sie geltend gemacht werden.

Soweit dies in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des betreffenden Mitgliedstaats festgelegt ist, entscheidet die in Artikel 17 bezeichnete Aufsichtsbehörde darüber, ob und wie Auskünfte erteilt werden können.

Ein Mitgliedstaat, der die betreffenden Daten nicht eingegeben hat, darf diese nur mitteilen, wenn er zuvor dem eingebenden Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat.

(2) Ein um Auskunft über personenbezogene Daten ersuchter Mitgliedstaat verweigert die Auskunft, wenn dies zur Durchführung einer rechtmäßigen Maßnahme gemäß Artikel 5 Absatz 1 oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten Dritter unerlässlich ist. Die Auskunftserteilung unterbleibt in jedem Fall während der verdeckten Registrierung beziehungsweise während der Feststellung und Unterrichtung.

(3) In allen Mitgliedstaaten kann jede Person nach Maßgabe der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der Verfahren des jeweiligen Mitgliedstaats die ihn selbst betreffenden personenbezogenen Daten berichtigen oder löschen lassen, falls diese Daten sachlich unrichtig sind oder falls sie im Widerspruch zu dem in Artikel 2 Absatz 2 dieses Übereinkommens genannten Zweck oder den Bestimmungen des Artikels 5 des Straßburger Übereinkommens von 1981 in das Zollinformationssystem aufgenommen worden sind oder darin gespeichert werden.

(4) Im Hoheitsgebiet eines jeden Mitgliedstaats darf jeder nach Maßgabe der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des jeweiligen Mitgliedstaats hinsichtlich ihn selbst betreffender im Zollinformationssystem gespeicherter personenbezogener Daten vor Gericht oder der nach den Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren dieses Mitgliedstaats zuständigen Behörde Klage erheben oder gegebenenfalls Beschwerde einlegen, um

I) sachlich falsche personenbezogene Daten berichtigen oder löschen zu lassen;

II) im Widerspruch zu diesem Übereinkommen in das Zollinformationssystem ein-

gegebene oder in ihm gespeicherte personenbezogene Daten berichtigen oder löschen zu lassen;

III) Auskunft über personenbezogene Daten zu erlangen;

IV) Entschädigung nach Artikel 21 Absatz 2 zu erhalten.

Die betreffenden Mitgliedstaaten verpflichten sich gegenseitig, die endgültigen Entscheidungen eines Gerichts oder einer anderen zuständigen Behörde gemäß den Ziffern I, II und III durchzuführen.

(5) Die Bezugnahme in diesem Artikel und in Artikel 11 Absatz 5 auf eine "endgültige Entscheidung" bedeutet nicht, daß ein Mitgliedstaat verpflichtet ist, die Entscheidung eines Gerichts oder einer anderen zuständigen Behörde anzufechten.

(...)

KAPITEL VIII

Datenschutzüberwachung

ARTIKEL 17

(1) Jeder Mitgliedstaat benennt eine oder mehrere nationale Aufsichtsbehörden, die beauftragt sind, die personenbezogenen Daten zu schützen und derartige Daten, die in das Zollinformationssystem aufgenommen werden, unabhängig zu überwachen.

Die Aufsichtsbehörden sollen nach Maßgabe ihrer jeweiligen Rechtsvorschriften unabhängig Aufsicht führen und Kontrollen vornehmen, um zu gewährleisten, daß durch die Verarbeitung und Verwendung der im Zollinformationssystem enthaltenen Daten die Rechte der betroffenen Person nicht verletzt werden. Zu diesem Zweck haben die Aufsichtsbehörden Zugang zum Zollinformationssystem.

(2) Jeder hat das Recht, jede nationale Aufsichtsbehörde zu ersuchen, die zu seiner Person im Zollinformationssystem gespeicherten Daten sowie deren Nutzung zu überprüfen. Dieses Recht wird nach Maßgabe der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des Mitgliedstaats ausgeübt, an den das Ersuchen gerichtet wird. Wurden die Daten von einem anderen Mitgliedstaat eingegeben, so erfolgt die Kontrolle in enger Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde dieses Mitgliedstaats.

ARTIKEL 18

(1) Es wird eine gemeinsame Aufsichtsbehörde eingesetzt; sie besteht aus je zwei Vertretern der Mitgliedstaaten, die von der/ den jeweiligen unabhängigen nationalen Aufsichtsbehörde(n) abgestellt werden.

(2) Die gemeinsame Aufsichtsbehörde erfüllt ihre Aufgaben gemäß den Bestimmungen dieses Übereinkommens und des Straßburger Übereinkommens von 1981, wobei sie der Empfehlung R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarates vom 17. September 1987 Rechnung trägt.

(3) Die gemeinsame Aufsichtsbehörde ist befugt, den Betrieb des Zollinformationssystems zu überwachen, die dabei auftretenden Anwendungs- oder Auslegungsschwierigkeiten zu prüfen, Probleme, die im Zusammenhang mit der unabhängigen Überwachung durch die nationalen Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten oder bei der Ausübung des Rechts auf Auskunft durch Einzelpersonen auftreten können, zu untersuchen und Vorschläge zur gemeinsamen Lösung der Probleme auszuarbeiten.

(4) Die gemeinsame Aufsichtsbehörde erhält zur Erfüllung ihrer Aufgaben Zugang zum Zollinformationssystem.

(5) Berichte der gemeinsamen Aufsichtsbehörde sind den Behörden zu übermitteln, denen die Berichte der nationalen Aufsichtsbehörden vorgelegt werden.

(...)

ARTIKEL 27

(1) Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten über die Auslegung oder Anwendung dieses Übereinkommens werden zunächst im Rat nach dem Verfahren des Titels VI des Vertrags über die Europäische Union mit dem Ziel ihrer Beilegung erörtert.

Ist die Streitigkeit nach Ablauf von sechs Monaten nicht beigelegt, so kann der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften von einer Streitpartei befaßt werden.

(2) Der Gerichtshof kann mit Streitigkeiten zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Anwendung dieses Übereinkommens befaßt werden, die nicht im Wege von Verhandlungen beigelegt werden konnten.

Asylpolitik in der Europäischen Union

- Schutz vor Flüchtlingen

von Olaf Neußner

Für Asylsuchende und Flüchtlinge scheint die Tatsache, daß sie nach Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union (EUV) in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) Schutz vor politischer Verfolgung, vor Bürgerkriegen oder anderen bewaffneten Konflikten suchen, nichts wesentlich verändert zu haben. Nach wie vor ist die reichste Staatengemeinschaft dieser Erde vor allem damit beschäftigt, die Maßnahmen auszubauen, mit denen sie sich vor Asylsuchenden und Flüchtlingen zu schützen sucht. Für Flüchtlinge ist dabei unerheblich, ob die Maßnahmen vor Inkrafttreten des EUV am 1. Januar 1993 in rein zwischenstaatlicher Zusammenarbeit erlassen wurden oder nunmehr im Rahmen einer per Unionsvertrag vorgesehenen Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz erarbeitet werden, zu deren primärem Objekt die Asylpolitik (Artikel K 1 Nr. 1) auserkoren wurde.

Im Gegensatz zu einer für Asylsuchende nicht spürbaren Veränderung schien das Interesse an einer mit dem Unionsvertrag zur "Angelegenheit von gemeinsamem Interesse" (Artikel K 1) gewordenen Asylpolitik für die Mitgliedstaaten derartig groß, daß sie in einer Erklärung in der Schlußakte des Vertrages vorsahen, die Einbeziehung der Asylpolitik ins Gemeinschaftsrecht (der 'Ersten Säule') zu prüfen. Die gemeinsamen Ängste vor Asylsuchenden und Flüchtlingen schienen größer als die Sorge um den Verlust der nationalen Souveränitätsrechte in diesem so sensiblen Bereich der Innenpolitik.

Hintergründe

Bereits vor Inkrafttreten des Unionsvertrages haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in Sachen Asyl- und Einwanderungspolitik in Vorbereitung eines gemeinsamen Binnenmarktes zusammengearbeitet, da von dem geplanten freien Personenverkehr ohne Binnengrenzen möglicherweise auch Asylsuchende und Flüchtlinge hätten profitieren können. Zwar stand

die Zusammenarbeit auf keiner explizit vertraglichen Grundlage, wurde jedoch unter der Perspektive der sogenannten "Ausgleichsmaßnahmen zum Wegfall der Binnengrenzkontrollen" betrieben. Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und nationale Parlamente hatten kaum Einblick, geschweige denn Einfluß auf die Inhalte der Zusammenarbeit. Die für das Asyl- und Flüchtlingsrecht in Europa einschneidendsten, bis zum Inkrafttreten des Unionsvertrages beschlossenen Maßnahmen sind die im Juni 1990 in Dublin unterzeichnete 'Konvention über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines Asylbegehrens' (Dubliner Konvention) und eine Reihe von - rechtlich nicht bindenden, aber faktisch sehr wirksamen - Entschliefungen und Schlußfolgerungen. Dazu zählen insbesondere die 'Entschliebung über offensichtlich unbegründete Asylanträge', die 'Entschliebung zu einem einheitlichen Konzept in bezug auf Drittstaatenländer' und die 'Schlußfolgerungen betreffend Länder, in denen im allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht', die alle im November 1992 in London verabschiedet wurden, sowie die im Juni 1992 in Lissabon beschlossene Einrichtung eines 'Zentrums für Information, Diskussion und Austausch über Asyl' (CIREA).¹ Mit der Dubliner Konvention wurden Kriterien entwickelt, um den Mitgliedstaat zu bestimmen, der für die Überprüfung eines in der EU gestellten Asylantrags zuständig sein soll. Ziel der Konvention ist es, die Durchführung paralleler oder sukzessiver Asylverfahren in mehreren Staaten der entstehenden 'Gemeinschaft ohne Binnengrenzen' zu verhindern. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß nach der Dubliner Konvention der Staat, der die legale oder illegale Einreise eines Asylsuchenden, sei es durch Erteilung eines Visums oder durch mangelnde Grenzkontrolle, verursacht hat, für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig wird. Dabei richtet sich die Prüfung des Asylbegehrens allein nach dem jeweiligen nationalen Recht. Mit der Einrichtung von CIREA wurde der für die Umsetzung der Dubliner Konvention für notwendig erachtete Austausch über Zugangszahlen, Anerkennungspraxis und andere mit dem Thema Asyl verbundene Fragen geschaffen. Die drei Londoner Entschliefungen und Schlußfolgerungen, die von vielen Mitgliedstaaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, ins nationale Recht umgesetzt wurden, legen diese beschleunigte Verfahren für eine Reihe von "offensichtlich unbegründeten" Asylanträgen und eine weite Definition dieses Begriffs sowie das Konzept "sicherer" Drittstaaten und "sicherer" Herkunftsländer nahe.² Bemerkenswert

1 Vgl. amnesty international, Europa nach Maastricht - Neuere Entwicklungen in der europäischen Asylpolitik, Bonn 1994, ai-Index 32352

2 Siehe: UNHCR Regional Bureau for Europe, An Overview of Protection Issues in Western Europe: Legislative Trends and Positions Taken by UNHCR, Genf 1995

ist die Entschließung zu Dritttaufnahmeländern, da hier die Intention der Asylpolitik am deutlichsten zu Tage tritt. So werden zum einen Kriterien festgelegt, nach denen ein Drittstaat außerhalb der EU bestimmt werden kann, in dem ein Asylbewerber bereits vor Verfolgung sicher war und demzufolge hätte Asyl beantragen können. Zum anderen stellt die Entschließung das Verhältnis zwischen der Drittstaatenregelung und der Dubliner Konvention klar: Die Mitgliedstaaten sind gehalten, bei Asylantragstellung zu prüfen, ob der Asylsuchende nicht an einen Staat außerhalb der EU verwiesen und zurückgeschickt werden kann, bevor der Asylantrag in der EU inhaltlich geprüft und die Kriterien der Dubliner Konvention angewandt werden müssen. Gleichzeitig stellt die Entschließung auch klar, daß selbst dann, wenn jemand entsprechend der Dubliner Konvention an den für die Prüfung zuständigen EU-Staat überstellt wurde, dieser den Antragsteller gemäß seinem nationalen Recht an einen Drittstaat außerhalb der EU überstellen kann. Damit ist offensichtlich, daß entgegen anderslautenden Beteuerungen, mit der Dubliner Konvention die Durchführung eines Asylverfahrens innerhalb der EU nicht garantiert ist.

Zusammenarbeit nach dem Unionsvertrag

An der bereits vor Inkrafttreten des Unionsvertrages festzustellenden Tendenz, daß Asylsuchende möglichst anderswo und insbesondere außerhalb der EU Asyl und Schutz suchen sollten, hat sich inhaltlich wenig geändert. Daß sich die Inhalte der Politik kaum geändert haben, mag nicht überraschen. Daß sich jedoch auch an der Form der Zusammenarbeit und den Instrumenten nichts Wesentliches geändert hat, ist zumindest so bemerkenswert, daß sowohl die Kommission³ als auch der Rat⁴ in ihren jeweiligen Bestandsaufnahmen zum Funktionieren des Unionsvertrages darüber ihr Bedauern ausdrückten. Nicht nur die (neuen und kaum verwendeten) Instrumente erwiesen sich als untauglich, auch die vorgesehene Einbeziehung der Gemeinschaftsorgane ließ zu wünschen übrig. Die Frage der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), der zumindest für die Auslegung von Konventionen zuständig gemacht werden könnte (Art. K 3, Abs. 2 c), wenn sich die Mitgliedstaaten explizit darauf einigten, droht seit geraumer Zeit die Verhandlungen im Rahmen der Innen- und Justizpolitik zu sprengen. Bislang jedenfalls haben nicht nur Asylsuchende und Flüchtlinge, sondern auch alle

3 Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Bericht über die Funktionsweise des Vertrages über die Europäische Union, Brüssel, 10.5.95, SEK (95) 731

4 Bericht des Rates über das Funktionieren des Vertrages über die Europäische Union, Brüssel, 5.4.95, 5082/95

anderen von einer gemeinsamen Innenpolitik betroffenen Personen und der EuGH nichts miteinander zu tun. Es sieht mittlerweile sogar so aus, als ob die Niederlande (der einzige der ursprünglichen Signaturstaaten der Dubliner Konvention, der diese noch nicht ratifiziert hat) es aufgegeben hätten, auf der Unterzeichnung eines Zusatzprotokolls zu bestehen, mit dem der EuGH für die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten bezüglich dieser Konvention zuständig gemacht werden sollte. Das Europäische Parlament schließlich, das informiert und dessen Auffassungen gebührend berücksichtigt werden sollten (Art. K 6 EUV), hat bislang noch keinen einzigen Text vor seiner Verabschiedung im Rat zu Gesicht bekommen. Die jährlichen Entschlüsse des Parlamentes zu den Fortschritten in der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz sind kraftlos geblieben und zeugen in erster Linie von der Empörung über mangelnde Einbeziehung in diesen Bereich europäischer Politik.

Die Musik spielt nach wie vor hinter den verschlossenen Türen des Rates, in Arbeitsgruppen von Ministerialbeamten der nationalen Ministerien. Im Asylbereich sind dies - in der Hierarchie von unten nach oben - die Arbeitsgruppen Asyl und CIREA (1. Ebene), die Lenkungsgruppe I 'Asyl und Einwanderung' (2. Ebene), der K-4-Ausschuß (3. Ebene) sowie der 'Ausschuß der Ständigen Vertreter' (ASTV), der als einziges Gremium aus den in Brüssel ansässigen Vertretern der Mitgliedstaaten besteht und in allen Politikbereichen der EU tätig ist (4. Ebene). Gekrönt werden die Arbeiten in diesen Gremien, meist nach der politischen Einigung durch ihre Verabschiedung im Rat für Inneres und Justiz, der als 'formelles' Organ die halbjährlich stattfindenden 'informellen' Tagungen der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister abgelöst hat.

Musterentwurf eines bilateralen Rückübernahmeabkommens

Am 30. November 1994 verabschiedete der Rat für Inneres und Justiz eine Empfehlung, nach der die Mitgliedstaaten sich verpflichteten, ab 1.1.95 einen Musterentwurf eines Rückübernahmeabkommens zu nutzen, um solche Abkommen mit möglichst vielen Drittstaaten zu schließen. Sie wollen sicherstellen, daß illegal Eingereiste oder Personen ohne die erforderlichen Aufenthaltstitel möglichst effektiv und ohne bürokratische Hindernisse in Drittstaaten oder ihre Herkunftsländer abgeschoben werden können. Strategie der EU-Mitgliedstaaten ist, die wirtschaftlichen Abkommen der Union (Europa-, Assoziations- und Kooperationsabkommen), an denen Drittstaaten sehr interessiert sind, nur noch unter der Bedingung abzuschließen, daß diese bereit sind, Rückübernahmeabkommen mit den EU-Staaten abzuschließen. Viele im

Asylbereich tätige Organisationen haben kritisiert, daß der Musterentwurf keine ausreichend klaren Regelungen zum Schutz von Asylsuchenden vorsieht und damit die Gefahr von Kettenabschiebungen besteht.⁵ Die vom Rat verabschiedete Empfehlung stellt somit ein weiteres Element zu der bereits mit der Entschließung zur Drittstaatenregelung begonnenen Tendenz dar, Asylsuchende möglichst an Staaten außerhalb der EU zu verweisen, ohne Rücksicht auf die Folgen für die Betroffenen.

Mindestgarantien für Asylverfahren

Ein zunächst positiv scheinender Schritt deutete sich an, als Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) in seiner Regierungserklärung am 3.12.93 davon sprach, daß eine gemeinsame europäische Asylpolitik nur erfolgreich sein könne, wenn überall in Europa über einen Asylantrag nach weitgehend einheitlichen Kriterien und aufgrund gleichwertiger Verfahren entschieden würde. Das erste Resultat, eine Entschließung über Mindestgarantien in Asylverfahren, zeigte allerdings, wie gering der politische Wille zu einer tatsächlichen 'Harmonisierung' der Asylpolitik, insbesondere der Asylverfahren, tatsächlich ist, und wie gering die Chance, dabei etwas für den Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu erreichen. Die gemeinsame Entschließung vom 21.6.95 beginnt vielversprechend mit einer Reihe von grundlegenden Verfahrensgarantien; beispielsweise dem Recht, während der Prüfung eines Rechtsmittels gegen eine negative Entscheidung im Land bleiben zu können. Dann jedoch folgen zu fast allen der insgesamt 17 grundlegenden Garantien wieder Ausnahmen: U.a. ist vorgesehen, daß bei Asylanträgen, die an der Grenze gestellt wurden oder bei Anwendung der Drittstaatenregelung ein Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung haben muß. Im Grunde stellt der verabschiedete Text so insgesamt nichts anderes dar als eine Festschreibung des in den einzelnen Mitgliedsstaaten bestehenden (recht unterschiedlichen) verfahrensrechtlichen Status quo oder, mit den Worten eines Beamten, der an den Verhandlungen auf europäischer Ebene teilgenommen hat, eine "Fotografie" der aktuellen Situation.

So fehlt im Ergebnis jegliche wirkliche Angleichung der Verfahren ebenso wie die Einigung auf grundlegende Mindestgarantien,⁶ die eine effektive und umfassende Prüfung von Asylbegehren verbindlich festlegen würden.

Nach der 'Einigung' auf verfahrensrechtliche Aspekte folgten Diskussionen über die materiellrechtlichen Aspekte des Asylrechts, etwa die Frage, wer

5 Vgl. z.B. Presseerklärung des UNHCR v. 1.12.94

6 Vgl. amnesty international: Harmonization of EU asylum-policy - The need for minimum guarantees in asylum-procedures, Brüssel 1994

Flüchtling ist und in der EU anerkannt werden sollte. Das Ergebnis dieser Debatte ist der erste, im Rahmen der Innen- und Justizpolitik (fast) verabschiedete gemeinsame Standpunkt über die Auslegung der Definition des Flüchtlings in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Vor allem war strittig, inwieweit ein solcher Standpunkt für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sein sollte. Beigelegt wurde der Streit durch eine Formulierung, mit der klargestellt wurde, daß damit den für die Prüfung von Asylbegehren zuständigen Behörden eine Leitlinie gegeben werden solle, diese jedoch nicht für Gerichte gelten könne. Da jedoch in der Regel Gerichte für grundsätzliche Fragen der Anerkennungspraxis ausschlaggebend sind, fragt sich auch hier, inwieweit damit tatsächlich zu einer Harmonisierung beigetragen wird. Kritikerin dieses Gemeinsamen Standpunktes war vor allem die mit der Überwachung der Durchführung der Genfer Flüchtlingskonvention betraute Organisation der UN, die Weltflüchtlingsorganisation UNHCR. In einer Presseerklärung zeigte sich UNHCR besorgt darüber, daß dadurch eine ungerechte Situation geschaffen würde, in der Personen, die in einem Bürgerkrieg von der Regierung verfolgt würden, Asyl erhalten könnten, nicht aber Personen, die von Rebellengruppen oder der Opposition verfolgt würden.⁷ Nach der Genfer Flüchtlingskonvention ist jedoch unerheblich, wer Urheber der Verfolgung ist. Mit ihr sollen alle Personen internationalen Schutz finden können, unabhängig davon, ob ein Staat seine Staatsangehörigen vor Verfolgung nicht schützen kann oder will. Dänemark und Schweden brachten in einer Erklärung im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt immerhin zum Ausdruck, daß sie die Auffassung des UNHCR teilen.

Nachdem unterdessen die wesentlichen Aspekte einer Asylpolitik vom Rat für Inneres und Justiz festgelegt sind, ist es mehr als fraglich, ob gegenwärtige Projekte wie die Arbeit an gemeinsamen Standards der Aufnahme von Asylsuchenden oder an den Rechten anerkannter Flüchtlinge zu Resultaten führen, die positive Auswirkungen für Flüchtlinge haben werden. Hilfreich für diesen Prozeß wäre es eventuell, wenn er transparenter gestaltet wäre und sowohl parlamentarische Kontrolle durch nationale und das Europäische Parlament ebenso ermöglichen würde wie gerichtliche Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof; doch sind damit noch keine Garantien gegeben, daß sich auch inhaltlich etwas zum Besseren wenden wird.

Olaf Neußner ist langjähriges Mitglied von amnesty international und derzeit in der Entwicklungshilfe tätig.

⁷ Presseerklärung v. 24.11.95

Europäische Union Der Rat

EntschlieÙung über Mindestgarantien für Asylverfahren

(verabschiedet am 21.6.95)

(...)

II. Die in dieser EntschlieÙung vorgesehenen Garantien finden Anwendung auf die Prüfung von Asylanträgen im Sinne von Artikel 3 des Dubliner Übereinkommens mit Ausnahme der Verfahren zur Bestimmung des nach dem genannten Übereinkommen zuständigen Mitgliedstaates. Die für diese Verfahren anwendbaren Garantien werden von dem Exekutivausschuß des Dubliner Übereinkommens bestimmt.

II. Allgemeine Grundsätze für gerechte und effiziente Asylverfahren

1. Die Asylverfahren werden unter voller Einhaltung des Genfer Abkommens von 1951 und des New Yorker Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie der sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen betreffend Flüchtlinge und Menschenrechte durchgeführt. Insbesondere werden bei den Verfahren Artikel 1 des Abkommens von 1951 betreffend die Definition des Begriffs "Flüchtling", Artikel 33 betreffend den Grundsatz der "Nichtzurückweisung" und Artikel 35 betreffend die Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge insbesondere im Hinblick darauf, ihm die Überwachung der Durchführung des Abkommens zu erleichtern, in vollem Umfang eingehalten.

2. Um den Grundsatz der Nichtzurückweisung wirksam zu garantieren, wird keine Rückführungsmaßnahme durchgeführt, solange die Entscheidung über den Asylantrag noch aussteht.

III. Garantien betreffend die Prüfung der Asylanträge

3. Die Regeln für den Zugang zum Asylverfahren, die grundlegenden Merkmale dieses Verfahrens selbst und die für die Prüfung der Asylanträge zuständigen Behörden sind durch das einzelstaatliche Recht festzulegen.

4. Die Asylanträge werden von einer zuständigen Behörde mit uneingeschränkter Kompetenz in Asylrechts- und Flüchtlingsfragen geprüft. Entscheidungen werden unabhängig getroffen, und zwar in dem Sinne, daß alle Asylanträge einzeln, objektiv und unparteiisch geprüft werden.

5. Bei der Prüfung des Asylantrags muß die zuständige Behörde von sich aus alle erheblichen Tatsachen berücksichtigen und ermitteln und dem Antragsteller Gelegenheit zur substantiierten Darstellung der Umstände seines Falles sowie zur Beweisführung geben. Der Antragsteller hat seinerseits alle ihm bekannten Tatsachen und Umstände darzulegen und vorhandene Beweismittel zur Verfügung zu stellen.

Die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft ist nicht an das Vorliegen förmlicher Beweismittel gebunden.

6. Die für die Prüfung der Asylanträge zuständigen Behörden besitzen eine uneingeschränkte Sachkompetenz in Asylrechts- und Flüchtlingsfragen. Zu diesem Zweck - verfügen sie über Fachpersonal mit der erforderlichen Kenntnis und Erfahrung auf dem Gebiet der Asylrechts- und Flüchtlingsfragen, das die besondere Situation eines Asylbewerbers beurteilen kann;

- haben sie Zugang zu genauen und aktuellen Informationen aus verschiedenen Quellen, einschließlich zu Informationen des UNHCR, über die in den Herkunftsländern der Asylbewerber und in den Transitländern herrschende Lage;

- sind sie berechtigt, erforderlichenfalls bei Sachverständigen Gutachten zu speziellen Fragen, beispielsweise medizinischer und kultureller Art, einzuholen.

7. Die Grenzkontrollbehörden und die örtlichen Behörden, bei denen Asylanträge gestellt werden, müssen eindeutige und detaillierte Anweisungen erhalten, damit die Anträge zusammen mit allen anderen vorliegenden Informationen unverzüglich der zuständigen Behörde zur Prüfung übermittelt werden können.

8. Für den Fall eines ablehnenden Bescheides ist vorzusehen, daß Rechtsmittel bei einem Gericht oder einer Überprüfungsinstanz, die in voller Unabhängigkeit unter den Bedingungen von Grundsatz Nr. 4 entscheidet, eingelegt werden können.

9. Die Mitgliedstaaten achten darauf, daß die zuständigen Stellen hinreichend mit Personal und Mitteln ausgestattet werden, damit sie ihre Aufgabe zügig und unter den bestmöglichen Bedingungen durchführen können.

IV. Rechte der Asylbewerber im Rahmen der Prüfungs-, Berufungs- und Überprüfungsverfahren

10. Ein Asylbewerber muß tatsächlich die Möglichkeit haben, seinen Asylantrag so rasch wie möglich zu stellen.

11. Die Erklärungen des Asylbewerbers und die sonstigen Angaben in seinem An-

trag sind schutzbedürftig und sehr sensible Daten. Das nationale Recht soll hierfür angemessene Datenschutzgarantien, insbesondere gegenüber den Behörden des Herkunftslandes des Asylbewerbers, vorsehen.

12. Solange noch keine Entscheidung über den Asylantrag ergangen ist, gilt der allgemeine Grundsatz, wonach der Antragsteller im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates, in dem der Asylantrag gestellt worden ist oder geprüft wird, bleiben kann.

13. Die Asylbewerber werden über das einzuhaltende Verfahren und über ihre Rechte und Pflichten während des Verfahrens in einer Sprache, die sie verstehen können, unterrichtet. Insbesondere

- können sie erforderlichenfalls die Dienste eines Dolmetschers in Anspruch nehmen, der ihre Argumente bei den betreffenden Behörden vortragen kann. Diese Dolmetscherleistungen werden aus öffentlichen Mitteln bezahlt, wenn die zuständige Stelle den Dolmetscher hinzugezogen hat;

- können sie einen nach den Bestimmungen des jeweiligen Mitgliedstaates zugelassenen Rechtsanwalt oder sonstigen Berater hinzuziehen, der sie während des Verfahrens unterstützt;

- haben sie in allen Phasen des Verfahrens die Möglichkeit, mit den Dienststellen des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) oder mit anderen Hilfsorganisationen für Flüchtlinge, die im Namen des UNHCR in dem jeweiligen Mitgliedstaat tätig werden können, in Verbindung zu treten und umgekehrt.

Darüber hinaus können Asylbewerber auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten festgesetzten Modalitäten mit sonstigen Hilfsorganisationen für Flüchtlinge in Kontakt treten.

Die Möglichkeit für den Asylbewerber, mit dem UNHCR und anderen Hilfsorganisationen für Flüchtlinge in Verbindung zu treten, verhindert nicht notwendigerweise den Vollzug einer Entscheidung.

- muß der Vertreter der Dienststelle des UNHCR die Möglichkeit haben, über die Abwicklung des Verfahrens und die Entscheidungen der zuständigen Behörden informiert zu werden und seine Bemerkungen vorzutragen.

14. Bevor eine endgültige Entscheidung über den Asylantrag getroffen wird, hat der Asylbewerber Gelegenheit zu einem persönlichen Gespräch mit einem nach dem nationalen Recht befugten qualifizierten Bediensteten.

15. Die Entscheidung über den Asylantrag wird dem Bewerber schriftlich mitgeteilt. Wird der Antrag abgelehnt, so wird der Antragsteller über die Gründe und die Möglichkeiten zur Überprüfung der Entscheidung unterrichtet. Der Asylbewerber hat die

Gelegenheit, soweit das nationale Recht dies vorsieht, sich über den wesentlichen Inhalt der Entscheidung und die Möglichkeit der Einlegung von Rechtsmitteln in einer Sprache, die er versteht, zu informieren oder informiert zu werden.

16. Der Asylbewerber verfügt über eine hinreichende Frist zur Einlegung eines Rechtsmittels und zur Vorbereitung seiner Argumentation, wenn er die Überprüfung der Entscheidung beantragt. Diese Fristen werden dem Asylbewerber rechtzeitig mitgeteilt.

17. Solange noch keine Entscheidung über das Rechtsmittel ergangen ist, gilt der allgemeine Grundsatz, daß der Asylbewerber im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates bleiben kann. Wenn das nationale Recht eines Mitgliedstaates in bestimmten Fällen eine Ausnahme von diesem Grundsatz zuläßt, sollte der Antragsteller zumindest die Möglichkeit haben, bei den in Grundsatz Nr. 8 genannten Stellen (Gericht bzw. unabhängige Überprüfungsinstanz) wegen der besonderen Umstände seines Falles die Erlaubnis zu beantragen, vorläufig während des Verfahrens vor diesen Stellen im Hoheitsgebiet des Staates verbleiben zu können; bis zur Entscheidung über diesen Antrag darf keine Rückführung erfolgen.

(...)

Asylanträge an der Grenze

23. Die Mitgliedstaaten ergreifen Verwaltungsmaßnahmen, um sicherzustellen, daß Asylbewerber an der Grenze Gelegenheit zur Stellung eines Asylantrages haben.

24. Die Mitgliedstaaten können, soweit dies nach nationalem Recht vorgesehen ist, spezielle Verfahren anwenden, um vor der Entscheidung über die Einreise festzustellen, ob der Asylantrag offensichtlich unbegründet ist. Während dieses Verfahrens wird keine Rückführungsmaßnahme durchgeführt.

Ist der Antrag offensichtlich unbegründet, so kann dem Asylbewerber die Einreise verweigert werden. In diesen Fällen kann das nationale Recht eines Mitgliedstaates eine Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz des Suspensiveffekts des Rechtsmittels (Grundsatz Nr. 17) vorsehen. Dabei muß zumindest gewährleistet sein, daß die Entscheidung über die Verweigerung der Einreise durch ein Ministerium oder eine vergleichbare zentrale Behörde getroffen und die Richtigkeit der Entscheidung durch ausreichende zusätzliche Absicherungsmaßnahmen (z.B. vorherige Prüfung durch eine andere zentrale Behörde) sichergestellt wird. Diese Behörden verfügen über die erforderliche Sachkenntnis und Erfahrung auf dem Gebiet des Asylrechts.

25. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten, soweit nach nationalem Recht der Begriff Aufnahmestritland entsprechend der Entschließung der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister vom 30. November und 1. Dezember 1992 Anwendung

findet, Ausnahmen von den Grundsätzen Nrn. 7 und 17 vorsehen. Die Mitgliedstaaten können als Ausnahme von Grundsatz Nr. 15 ebenfalls vorsehen, daß dem Antragsteller die ablehnende Entscheidung, die sie tragenden Gründe und seine Rechte mündlich anstatt schriftlich mitgeteilt werden. Auf Verlangen wird die Entscheidung in schriftlicher Form bestätigt.

Das Verfahren in den in Satz 1 genannten Fällen kann vor der Entscheidung über die Einreise durchgeführt werden. In diesen Fällen kann die Einreise verweigert werden.

(...)

V. Zusätzliche Garantien für unbegleitete Minderjährige und Frauen

Minderjährige, die nicht in Begleitung Erwachsener sind

26. Es muß dafür gesorgt werden, daß um Asyl ersuchende unbegleitete Minderjährige von einer Einrichtung oder einem hierzu bestellten Erwachsenen vertreten werden, wenn sie nach nationalem Recht nicht verfahrensfähig sind. Während des persönlichen Gesprächs können unbegleitete Minderjährige von den vorgenannten Erwachsenen oder Vertretern der Einrichtung unterstützt werden. Diese haben die Interessen des Kindes zu wahren.

27. Bei der Prüfung des Asylantrags eines unbegleiteten Minderjährigen sind dessen geistige Entwicklung und Reife zu berücksichtigen.

Frauen

28. Die Mitgliedstaaten streben an, erforderlichenfalls in Asylverfahren qualifizierte weibliche Bedienstete und weibliche Dolmetscher zu beteiligen, insbesondere wenn Asylbewerberinnen aufgrund der erlebten Ereignisse oder ihrer kulturellen Herkunft Schwierigkeiten haben, ihre Antragsgründe umfassend darzulegen.

VI. Aufenthalt bei Erfüllung der Kriterien des Flüchtlingsbegriffs

29. Der Mitgliedstaat, der unbeschadet einer im nationalen Recht vorgesehenen Anwendung des Begriffs Aufnahmedrittland den Asylantrag geprüft hat, erkennt dem Asylbewerber, der die Kriterien des Artikels 1 des Genfer Abkommens erfüllt, die Flüchtlingseigenschaft zu. Dabei können die Mitgliedstaaten gemäß ihrem nationalen Recht vorsehen, von den Ausschlußklauseln des Genfer Abkommens nicht in vollem Umfang Gebrauch zu machen. Diesem Flüchtling sollte grundsätzlich Aufenthaltsrecht in dem vorgenannten Mitgliedstaat gewährt werden.

VII. Andere Fälle

30. Diese EntschlieÙung berührt nicht einzelstaatliche Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Fälle, die in Nummer 11 der von den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern auf ihrer Tagung am 30. November und 1. Dezember 1992 angenommenen EntschlieÙung über offensichtlich unbegründete Asylanträge aufgeführt sind.

VIII. Zusätzliche Maßnahmen

Die Mitgliedstaaten tragen diesen Grundsätzen bei allen Vorschlägen für eine Änderung ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften Rechnung. Die Mitgliedstaaten werden sich weiter darum bemühen, ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften bis zum 1. Januar 1996 mit diesen Grundsätzen in Einklang zu bringen. Sie überprüfen von Zeit zu Zeit in Zusammenarbeit mit der Kommission und im Benehmen mit dem UNHCR das Funktionieren dieser Grundsätze und beraten darüber, ob zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind.

IX. Günstigere Regelungen

Die Mitgliedstaaten haben das Recht, in ihrem nationalen Recht die verfahrensrechtliche Stellung des Asylbewerbers betreffend günstigere Regelungen vorzusehen, als in den gemeinsamen Mindestgarantien enthalten sind.

Tödlicher Schußwaffeneinsatz 1995

von Otto Diederichs

1995 starben infolge polizeilichen Schußwaffeneinsatzes fünfzehn Menschen; in zweien der Fälle wurden zudem Polizeibeamte getötet, zwei weitere durch Schüsse verletzt. So ist denn an der letztjährigen Bilanz nicht der erneute Anstieg polizeilicher Todeschüsse das eigentlich Auffällige, sondern der Anstieg bei der Bewaffnung der Erschossenen.

Zehn der Getöteten waren mit einer scharfen Schußwaffe und zwei mit einer Gaspistole ausgerüstet. Nur eines der Opfer war gänzlich unbewaffnet. 1994 waren lediglich in zwei von zehn Fällen Schußwaffen mitgeführt worden; 1993 in drei von fünfzehn und 1992 in drei von neun Fällen, um nur die letzten drei Jahre zu nennen.¹

Ein überaus interessantes und wichtiges Urteil zum polizeilichen Schußwaffengebrauch erging im Februar 1996; der Fall selbst datiert aus 1992: Ein von der Polizei überraschter Einbrecher versuchte über die Regenrinne zu flüchten, stürzte dabei ab und wurde im Fall von einem Beamten erschossen.² Im Prozeß hatte dieser geltend gemacht, er habe aus Schreck über den plötzlich Herabstürzenden reflexartig geschossen.³ Dem widersprach ein Sachverständiger, da seiner Erfahrung nach eine Schußabgabe durch einen Reflex nicht möglich sei. Wenn ein Abzugswiderstand von 5,8 Kilopond mit dem Finger überwunden werden müsse, sei dies "nur willentlich und damit vom Gehirn gesteuert" möglich.⁴ Das Gericht verurteilte den Beamten zu 8.000 DM Geldstrafe. In der Urteilsbegründung hob der Richter hervor, ein Polizist sei auch dann noch strafrechtlich verantwortlich, wenn er selbst "unbewußt fahrlässig" einen tödlichen Schuß abgibt (Az.: 73 Js 31496 3/92).⁵ Wenn dieses Urteil Bestand behält, wird es die Rechtsprechung insgesamt verändern.

1 Vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 50 (1/95), 47 (1/94) und 44 (1/93)

2 Bürgerrechte & Polizei/CILIP 44 (1/93), S. 84 (Fall 5); siehe auch: Frankfurter Rundschau v. 3.8.92

3 Frankfurter Rundschau v. 3.5.95

4 Frankfurter Rundschau v. 9.2.96

5 Frankfurter Rundschau v. 16.2.96

Polizeiliche Todesschüsse 1995

	1	2	3	4	5
Alter/Name	Henner Dobrick 52 J.	unb. Mann 42 J.	unb. Mann unb.	unb. Mann 41 J.	unb. Bankräuber unb.
Datum	25.01.95	13.03.95	13.03.95	13.03.95	04.04.95
Ort/Land	München Bayern	Wuppertal Nordrhein-Westfalen	Speyer Rheinland-Pfalz	Stuttgart Baden-Württemberg	Sellkant-Süsterseel Nordrhein-Westfalen
Szenarium	Nach einem Notruf, wonach mit einem Kleinkalibergewehr auf Passanten geschossen werde, stürmen 3 Polizeibeamte eine Wohnung. Der Bewohner gilt allg. als psychisch labil, aber gutmütig. Er tritt den Beamten mit zwei Spielzeugpistolen entgegen. Nach Warnschüssen schießen die Polizisten scharf.	Die Polizei wird zu einer Wohnung gerufen, in der ein Mann seine frühere Partnerin mit einer Pistole bedroht. Beim Eintreffen der Beamten schießt er auf eine Polizistin und verletzt sie leicht. Ihr Kollege erschießt den Mann.	Bei einem Familienstreit bedroht ein Mann seine Frau mit einem Brotmesser. Als die herbeigerufene Polizei eintrifft, stürzt er sich auf die Beamten und wird von diesen erschossen.	Die Polizei wird zu einer Auseinandersetzung in einem Radiogeschäft gerufen. Beim Eintreffen der Beamten entreißt der Verursacher einer Polizistin die Waffe und flieht. Bei der Verfolgung kommt es zu einem Schußwechsel, bei der der Mann tödlich getroffen wird.	Unvermittelt gerät eine Polizeistreife in einen laufenden Banküberfall. Als ein Beamter in die Bank eindringen will, stürmt einer der Täter heraus. Beide erschossen sich gegenseitig.
Opfer mit Schußwaffe?	ja (2 Spielzeugpistolen)	ja	nein (Brotmesser)	ja	ja
Schußwechsel?	nein	ja	nein	ja	ja
Sondereinsatzbeamte?	nein	nein	nein	nein	nein
Verletzte/getötete Beamte?	nein	verletzt	nein	nein	getötet
Vorbereitete Polizeiaktion?	nein	nein	nein	nein	nein
Staatsanwaltschaftl. Ermittlungsverfahren?	nein	ja	ja	ja	nein
Gerichtsverfahren?	nein	nein	nein	nein	nein

	11	12	13	14	15
Alter/Name	Manuell M. 19 J.	Reinhard E. 40 J.	unb. Jugendlicher 16 J.	unb. Mann 43 J.	unb. Amokläufer 36 J.
Datum	22.09.95	17.10.95	01.12.95	03.12.95	08.12.95
Ort/Land	München Bayern	Kamp-Lintfort Nordrhein-Westfalen	Speyer Rheinland-Pfalz	Fechenheim Hessen	München Bayern
Szenarium	Mit vorgehaltener Waffe überfällt ein Jugendlicher in den frühen Morgenstunden eine Tankstelle. Als er mit seiner Gaspistole auf den Aushilfstankwart, einen Polizisten bei seiner angemeldeten Nebentätigkeit, schießt, zieht dieser seine Dienstwaffe und schießt zurück. Er trifft den Täter in den Kopf.	Die Polizei wird per Notruf in die Innenstadt gerufen. Als zwei Beamte eintreffen, werden sie sofort beschossen. Sie schießen zurück und töten den Angreifer.	Nach einer Serie von Überfällen auf Pizza-Boten übernimmt ein Zivilbeamter eine verdächtige Auslieferung. Beim Eintreffen wird er von einem jugendlichen Täter mit einer Waffe bedroht. Der Beamte zieht seine Waffe und schießt deren Magazin auf den Täter leer.	Die Polizei wird per Notruf zu einer Familienauseinandersetzung zwischen Serben unterschiedlichen Glaubens gerufen. Beim Eintreffen eines SEK verläßt der mutmaßliche Verursacher das Grundstück und wird verfolgt. Nachdem er gestoppt ist, eröffnet er das Feuer auf die Beamten und trifft einen von ihnen in den Unterschenkel. Der Beamte schießt zurück und trifft tödlich.	Die Polizei wird zu einer Familienstreitigkeit gerufen. Der Routineeinsatz eskaliert, als der Mann plötzlich wild um sich schießt und auf seiner Flucht einen Polizeihund erschießt. Anschließend nimmt er einen Polizisten als Geisel; daraufhin erschießt ein SEK-Beamter den Amokläufer.
Opfer mit Schußwaffe?	ja (Gaspistole)	ja	ja (Gaspistole)	ja	ja
Schußwechsel?	ja	ja	nein	ja	ja
Sondereinsatzbeamte?	nein	nein	Zivilbeamte	SEK	SEK
Verletzte/getötete Beamte?	nein	nein	nein	?	nein
Vorbereitete Polizeiaktion?	nein	nein	ja	ja	nein
Staatsanwaltschaftl. Ermittlungsverfahren?	unklar	ja	ja	ja	nein
Gerichtsverfahren?	?	?	?	nein	nein

Chronologie

zusammengestellt von Otto Diederichs

November 1995

01.11: Der Bremer Innensenator Ralf Borttscheller (CDU) verbietet den 'Kurdisch-Deutschen Verein für Völkerfreundschaft - Hevalti' als Tarnorganisation der verbotenen '**Kurdischen Arbeiterpartei**' (PKK). Am 14.11. vollstreckt die Polizei die Verfügung und schließt die Räume des Vereins, zwei Tage später besetzen KurdInnen die Räume und verlangen die Wiederzulassung. Am 30.11. verbietet das bayerische Innenministerium einen kurdischen Elternverein als angebliches Sammelbecken der PKK; am 2.12. besetzen Mitglieder des Vereins ebenfalls die Räume und drohen für den Fall der Räumung mit der Selbstverbrennung. Nach Vermittlung des Oberbürgermeisters geben sie schließlich auf. Gegen 23 Kurden wird Haftbefehl erlassen. Am 5.12. verbietet das hessische Innenministerium ebenfalls zwei kurdische Vereine.

02.11: Die Berliner Staatsanwaltschaft ermittelt gegen 95 von insgesamt etwa 2.400 **Berliner Wachpolizisten** wegen des Verdachtes der Manipulation von Dienstplänen und Schwarzarbeit. In der Folge werden die Ermittlungen auf 393 Verdächtige ausgeweitet; vier Beteiligten wird gekündigt, der Leiter der Einheit vom Dienst suspendiert. Am 19.1.96 durchsucht die Staatsanwaltschaft die Rechtsabteilung der Berliner 'Gewerkschaft der Polizei' (GdP) sowie das Büro des Personalrats der betroffenen Direktion. Die Gewerkschaft hatte alle Verdächtigen aufgefordert zu schweigen und den Rechtsrat der GdP einzuholen; sog. Sachverhaltsschilderungen von 100 Beschuldigten werden beschlagnahmt.

Der Potsdamer Polizeipräsident Detlef von Schwerin verbietet eine geplante Kundgebung der 'Berliner Kulturgemeinschaft Preußen e.V.' zum Volkstrauertag auf dem Soldatenfriedhof in Halbe. Am 13.11. hebt das Verwaltungsgericht Potsdam das Verbot auf; das Polizeipräsidium legt gegen diese Entscheidung Beschwerde ein. Am 15.11. verbietet der Polizeipräsident von Frankfurt/O. Hartmut Lietsch eine Veranstaltung der 'Jungen Nationaldemokraten Berlin-Brandenburg' auf dem Friedhof in Gusow. Damit haben drei der fünf brandenburgischen Polizeipräsidien **rechtsextremistische Veranstaltungen** am Volkstrauertag verboten. Am 16.11. bestätigt das Oberverwaltungsgericht Frankfurt/O. das Verbot in Halbe. Die Polizei kündigt

an, zur Durchsetzung der Verbote rund 3.000 BeamtInnen bereitzuhalten.

03.11: Der Bundesrat verabschiedet einen Gesetzentwurf zur **Bekämpfung der Korruption**. Darin sind u.a. härtere Strafen für Bestechlichkeit und Bestechung sowie bei Vorteilsnahme und -gewährung vorgesehen. Außerdem sollen eine Kronzeugenregelung und Telefonüberwachungen eingeführt werden. Auf ihrer 50. Bundeskonferenz in Bremerhaven am 10.11. warnen die Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern vor einer Massenkontrolle von Telefongesprächen, der Gesetzentwurf öffne dem Tür und Tor.

14 Monate nach dem Tod des nigerianischen Asylbewerbers **Kola Benkole** bei seiner Abschiebung erhebt die Frankfurter Staatsanwaltschaft gegen den Arzt, der dem von BGS-Beamten gefesselten Benkole eine Beruhigungsspritze gegeben hatte, Anklage wegen unterlassener Hilfeleistung.

Das Berliner Verwaltungsgericht verpflichtet das 'Bundesamt für die **Anerkennung ausländischer Flüchtlinge**' Kurden aus der türkischen Notstandsprovinz Bingöl als asylberechtigt anzuerkennen (Az: VG 36 X 211/95). Am 7.11. entscheidet das Bundesverwaltungsgericht, daß Flüchtlinge, die auf dem Landweg nach Deutschland einreisen, aufgrund der sog. Drittstaatenklausel, grundsätzlich kein Asylrecht genießen (Az: 9 C 73/95). Der Hessische Verwaltungsgerichtshof widerspricht dieser Auffassung: Die Drittstaatenklausel kann nach seiner Auffassung nur greifen, wenn das Land bekannt ist, über das der Asylbewerber eingereist ist (Az: 12 UE 2014/95). Am 21.11. eröffnet das Bundesverfassungsgericht die mündliche Verhandlung zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des deutschen Asylrechts; die Bundesregierung muß bei dessen Anwendung, insbesondere bei der Drittstaatenregelung Mängel einräumen. Laut einer Mitteilung des Bundesinnenministeriums vom 9.1.96 haben 1995 knapp 128.000 Flüchtlinge in Bundesrepublik politisches Asyl beantragt.

06.11: Durch Presseinformationen wird bekannt, daß ein **Verdeckter Ermittler** der nordrhein-westfälischen Polizei wegen Verdachts der Untreue festgenommen wurde. Er soll u.a. LKA-Gelder für private Spekulationen an der Edelsteinbörse eingesetzt haben und sich unter seinem Tarnnamen einen 75.000-DM-Kredit erschlichen haben.

08.11: Durch Veröffentlichungen einer niederländischen Zeitung wird bekannt, daß das **Bundeskriminalamt (BKA)** über Jahre hinweg gemeinsam mit den niederländischen und US-amerikanischen Rauschgiftfahndern große Mengen Drogen auf dem niederländischen Markt angeboten hat. Um die Großabnehmer für Drogen zu enttarnen, wurden u.a. 30.000 kg Haschisch in die Niederlande eingeführt. Das BKA bestätigt den Vorgang und rechtfertigt ihn mit der Festnahme von 13 Dealern; zudem seien die gesamten Drogen wieder sichergestellt worden.

Das Berliner Oberverwaltungsgericht gibt der **Klage eines ehemaligen Volkspolizisten** statt und entscheidet, daß eine frühere Mitarbeit bei der Stasi nicht automatisch zur Entlassung aus der Polizei führen muß (Az: OVG 4 S 134/95).

09.11: Das Oberlandesgericht in Frankfurt/O. ordnet die sofortige Freilassung zweier **Abschiebehäftlinge** an, nachdem sich die Ausländerbehörde seit Monaten kaum um die Fälle gekümmert hatte (Az: 20 W 501/95, 20 W 450/95).

10.11: In Mittweida/Sachsen wird der Kreissparkassenleiter wegen des Verdachts der Vorbereitung einer Entführung festgenommen. Der Mann war nach einem Hinweis von der Polizei zuvor ständig überwacht worden. Zum ersten Mal wurde damit der '**Große Lauschangriff**' auf der Grundlage des sächsischen Polizeigesetzes angewendet.

14.11.: Bei einer koordinierten **Großrazzia gegen Schlepper** durchsucht die Polizei Wohnungen und Flüchtlingsheime in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Mehr als hundert Personen, die im Verdacht des Menschen Schmuggels oder der illegalen Einreise stehen, werden festgenommen.

16.11.: Der frühere Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher fordert die Mitglieder seiner Partei auf, in der internen Abstimmung der **FDP zum 'Großen Lauschangriff'** mit nein zu stimmen. Am 14.12. wird das Ergebnis bekanntgegeben: Bei einer Beteiligung von ca. 42% aller Parteimitglieder haben sich 21.494 für und 12.078 gegen die Einführung ausgesprochen. Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger tritt daraufhin zurück. Am 17.1. wird Edzard Schmidt-Jortzig (FDP) neuer Bundesjustizminister.

17.11.: Das bayerische Oberste Landesgericht erklärt, das Sitzblockieren dann eine Straftat begehen, wenn sie "in mehreren Reihen eingehakt auf der Straße sitzen und einem Demonstrationszug die gesamte Geh- und Fahrbahn versperren" (Az: 4 St RR 186/95). Es stellt sich damit gegen eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom Januar 1995. Rheinland-Pfalz erklärt am 20.11. auf Grundlage des BVerfG-Urteils alle 818 Verurteilungen wegen Beteiligung an **Sitzblockaden** wiederaufzuheben; 146 Verurteilte seien bereits freigesprochen worden.

18.11.: Die Kölner Polizei löst eine Demonstration gegen das Verbot der **kurdischen PKK** gewaltsam auf. 220 überwiegend deutsche DemonstrantInnen werden festgenommen. Am 25.11. werden bei Demonstrationen in Essen und Ulm ca. 100 Personen vorübergehend festgenommen; eine Veranstaltung in Saarbrücken verläuft friedlich.

23.11.: Auf Sachsen-Anhalts Innenminister **Manfred Püchel** (SPD) wird

ein Brandanschlag verübt. Püchel bleibt unverletzt. Wenige Stunden nach der Tat nimmt die Polizei eine geistig verwirrte Frau aus Stendal fest.

25.11.: Die frühere palästinensische Terroristin **Soraya Ansari/Souhaila Andrawes** wird von Norwegen an die Bundesrepublik ausgeliefert. Sie soll in Hamburg wegen ihrer Beteiligung an der Flugzeug-Entführung 1977 in Mogadischu vor Gericht gestellt werden.

Dezember 1995

01.12.: Von einem als Pizza-Bote getarntem Polizisten wird in Speyer ein **16jähriger Straßenräuber erschossen**.

04.12.: Im Rechtsstreit um den '**Münchener Kessel**' von 1992 schlägt das Gericht einen Kompromiß vor: Die Schmerzensgeldklagen sollten zurückgezogen werden und der Freistaat Bayern 5.000 DM an eine gemeinnützige Organisation zahlen.

07.12.: Der Bundestag verlängert die **Kronzeugenregelung** um weitere vier Jahre bis 1999. Am 15.12. stimmt auch der Bundesrat der Verlängerung zu.

08.12.: Ein Münchner SEK-Beamter erschießt einen Amokläufer mit einem **gezielten Kopfschuß**, nachdem dieser einen Polizisten als Geisel genommen hatte.

Vor dem **Plutoniumuntersuchungsausschuß** des Bundestages erklärt der V-Mann 'Rafa' der Bundesnachrichtendienst (BND) habe ihn gezwungen, während des Landgerichtsprozesses im Frühjahr 1995 falsche Aussagen zu machen. Am 13.12. tauchen bisher unbekannte Aktenvermerke aus dem Auswärtigen Amt auf, die die führende Rolle des BND beim Plutoniumschmuggel unterstreichen. Am 18.1. bestreitet BND-Präsident Konrad Porzner (SPD) sein Dienst habe in rechtswidriger Weise Plutonium in die Bundesrepublik schmuggeln lassen. Geheimdienstkoordinator Bernd Schmidbauer (CDU) bestreitet ebenfalls alle Vorwürfe. Der Plutonium-Ausschuß des bayerischen Landtags bestätigt Informationen, nach denen der BND über seine in den Plutonium-Skandal verwickelten V-Leute 'Rafa' und 'Roberto' in Zusammenarbeit mit dem LKA Bayern ein Scheingeschäft über 500 kg Kokain einfädeln wollte. Am 1.2. erklärt der BND-Mitarbeiter 'Kulp' als Zeuge, der Schmuggel sei ein "Pilotprojekt für die Zusammenarbeit von BND und Polizei" gewesen.

09.12.: Die Generalbundesanwaltschaft (GBA) bestätigt, daß gegen den iranischen Geheimdienstminister Ali Fallahian ein Ermittlungsverfahren wegen des **Mykonos-Attentates** von 1993 geführt wird. Durch Indiskretionen wird am 10.1.96 bekannt, daß die Bundesregierung dem GBA nahegelegt, in

Zusammenhang mit dem Mord keinen Haftbefehl gegen Fallahian zu beantragen. Am 25.1. erklärt der Direktor im BfV Klaus Grünwald im Berliner Mykonos-Prozeß, dem BfV lägen Informationen vor, wonach das Attentat vom iranischen Geheimdienst ausgeführt wurde.

11.12.: Das Magdeburger Landgericht spricht einen Polizisten in zweiter Instanz frei, der angeklagt war, während der **Himmelfahrtskrawalle 1994** einen Iraker mißhandelt zu haben.

13.12.: Bei einem **Schußwechsel** zwischen einem Geiselnnehmer und der Polizei in Berlin wird der Täter ins Bein geschossen und überwältigt.

14.12.: Der Bundesgerichtshof (BGH) hebt das Urteil des Berliner Landgerichts von 1994 auf, das ein Verfahren gegen **Erich Mielke** wegen der Tötung von DDR-Flüchtlingen wegen dessen Verhandlungsunfähigkeit eingestellt hat (Az.: GSSt 1/95).

18.12.: Die baden-württembergische Datenschutzbeauftragte **Ruth Leuze** tritt nach knapp 16 Jahren wegen "massiver Einmischung" in ihr Amt durch das Innenministerium zurück.

20.12.: Die Augsburger Pfarrei St. Raphael gibt bekannt, daß sich die Kurdin Sahize Simsek mit ihrer Familie nach achtmonatigem **Kirchenasyl** ins Ausland abgesetzt hat, um dort ihren untergetauchten Mann wiederzutreffen, da für eine Lösung ihres Falles in Deutschland keine Hoffnung mehr bestand.

23.12.: Auf ein Düsseldorfer Bürohaus wird ein Sprengstoffanschlag verübt. Am 27.12. bekennen sich die '**Anti-imperialistischen Zellen**' (AIZ) zu der Tat. Am 26.2.96 werden in Witzhave bei Hamburg nach längerer Observation zwei junge Männer als AIZ-Angehörige festgenommen. Es ist erste Festnahme mutmaßlicher AIZ-Mitglieder. Die Bundesanwaltschaft erläßt Haftbefehl.

28.12.: Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes darf **ehemaligen DDR-Anwälten** die Lizenz nur dann entzogen werden, wenn sie bei ihrer Spitzeltätigkeit für die Stasi zugleich gegen Grundsätze der Menschlichkeit oder der Rechtsstaatlichkeit verstoßen haben (Az.: 1 BvR 2263/94 u.a.). Die frühere Terroristin und Ehefrau des Terroristen 'Carlos', **Magdalena Kopp** kehrt freiwillig in die Bundesrepublik zurück und erklärt sich zu Aussagen bereit. Ein Haftbefehl wird nicht erlassen; im Februar 1996 werden auch die Ermittlungen wegen Beteiligung an einem Sprengstoffanschlag gegen Frau Kopp eingestellt.

29.12.: Zwei Polizeibeamte, die im Februar 1994 einen **Rumänen erschossen** hatten, werden vom Landgericht Frankfurt/Oder zu Bewährungsstrafen von zehn bzw. sieben Monaten, ausgesetzt auf zwei Jahre, verurteilt.

01.01.: Bundesinnenminister Manfred Kanther (CDU) weist das Bundeskriminalamt (BKA) an, künftig keine Zahlen über **fremdenfeindliche Straftaten** mehr zu veröffentlichen. Dies soll nur noch durch die Bundesregierung geschehen, die Zahlen für November 1995 werden mit insgesamt 121 angegeben.

03.01.: Durch Presseveröffentlichungen wird bekannt, daß die mit der Bewachung des Asylbewerberheim in bayerischen Lech beauftragte Wachschutzfirma 'BWS Sicherheitsdienst' **Asylbewerber bespitzelt**. Eine daraufhin durchgeführte Untersuchung des Datenschutzauftragten bestätigt dies auch für andere bayerische Heime.

04.1.: Die Berliner Polizei ermittelt gegen zwei Rauschgiftfahnder, die einen **V-Mann mit Heroin entlohnt** haben sollen.

In Essen reichen einige der insgesamt 918 Demonstranten, die während des EU-Gipfels 1994 über Stunden im sog. 'Essener Kessel' festgehalten wurden, Klage ein um, die Rechtmäßigkeit des Einsatzes überprüfen zu lassen.

05.01.: In Köln, Brühl und Hamburg werden **Brandanschläge** auf türkische Banken und Reisebüros verübt. In den nächsten Tagen folgen weitere Anschläge im gesamten Bundesgebiet, als deren Urheber die verbotene 'Dev Sol' gilt. Hintergrund ist eine gewaltsam beendete Gefangenerevolte im Istanbuler Gefängnis Ümraniye. Am 9.1. nimmt die Kölner Polizei 60 türkische Demonstranten einer nicht genehmigten Solidaritätsdemonstration fest. Am 30.1.96 durchsucht die niedersächsische Polizei einen als "Zentrallager" der kurdischen PKK bezeichneten Keller in Hannover und beschlagnahmt das aufgefundene Material. Am 11.2. warnt das Bundeskriminalamt, ihm lägen "konkrete Hinweise aus PKK-Führungskreisen" vor, wonach neue Gewaltaktionen geplant seien. Am 13.2. nimmt die Polizei im Vorfeld einer Fachtagung zur inneren Sicherheit, an der Bundesinnenminister Manfred Kanther (CDU) teilnimmt, in Stuttgart 95 KurdInnen bereits bei der Anreise zu einer Protestveranstaltung vorübergehend fest. Weitere 13 KurdInnen werden an ihrem Wohnort "präventiv" festgenommen; bis auf drei Personen werden alle am nächsten Tag wieder freigelassen.

08.01.: In Potsdam beginnt gegen 12 Jugendliche der Prozeß um die **Hausbesetzerkrawalle** vom September 1993. Am 30.1. werden die Angeklagten freigesprochen, da die eingesetzten Beamten seinerzeit unter starkem "Ermittlungsdruck" gestanden haben und ihre Aussagen vor Gericht korrigierten.

09.01.: Der frühere DDR-Unterhändler **Wolfgang Vogel** wird vom Berliner Landgericht wegen der Erpressung ausreisewilliger DDR-BürgerInnen,

Falschbeurkundung in fünf Fällen und Meineides zu zwei Jahren auf Bewährung und einer Geldstrafe von 92.000 DM verurteilt. Vogel kündigt Berufung an.

10.01.: Die Kölner Polizei eröffnet ein Ermittlungsverfahren gegen Unbekannt wegen des Verdachts der Gefangenenbefreiung. Die Ermittlungen werden eingestellt, als ein opernkundiger Beamter die **Gefängnissskizze auf einer Serviette** als Bühnenbild aus 'Fidelio' identifiziert.

12.01.: Im **Dolgenbrodt-Prozeß** um die Brandstiftung in einem Asylbewerberheim erklärt eine Staatsanwältin, sie habe auf Verfügung ihrer Vorgesetzten das Verfahren gegen einen früheren Rechtsextremisten, der als Kronzeuge angesehen wurde, eingestellt, um das "strafaufklärende" Aussageverhalten zu honorieren. Am 26.1. wird der Angeklagte Silvio J. als Brandstifter zu zwei Jahren Haft auf Bewährung und einer Geldstrafe von 7.200 DM verurteilt. Verteidigung und Staatsanwaltschaft legen Revision ein.

In Berlin scheitert der frühere Präsident des BfV **Otto John** in seinem fünften Versuch, durch die Wiederaufnahme seines Prozesses seine Rehabilitierung zu erreichen. John war 1956 wegen Übertrittes in die DDR wegen Landesverrates verurteilt worden.

16.01.: In Köln und Bünde werden zwei türkische Männer, die mit Messern auf Familienmitglieder einstechen bzw. diese bedrohen **von Polizisten erschossen**.

17.01.: In Frankfurt/O. und Berlin beginnt ein Prozeß gegen acht bzw. zwei Bernauer Polizisten, denen vorgeworfen wird, in den Jahren 1993 und 1994 mehrfach **Vietnamesen mißhandelt** zu haben. Am 31.1. werden die Berliner Beamten freigesprochen, da eine "hundertprozentige Sicherheit" nach Ansicht des Richters nicht gegeben ist.

Der Landauer Polizeibeamte **Roland Schlosser** scheitert mit der Revision seines Verfahrens. Er hatte 1993 einen Asylbewerber aus der Abschiebehaft befreit und privat untergebracht, da er die Unterbringung des Mannes als menschenunwürdig empfand und war dafür gerichtlich verwarnt worden. Schlosser kündigt Verfassungsbeschwerde an.

In **Lübeck** wird ein Brandanschlag auf ein Asylbewerberheim verübt; 10 Menschen sterben in den Flammen, rund 50 weitere werden verletzt. Noch in der Nacht nimmt die Polizei vier verdächtige Jugendliche fest, die der rechts-extremistischen Szene zugerechnet werden. Am nächsten Tag werden sie jedoch freigelassen, da sich der Tatverdacht nicht bestätigt. Am 20.1. wird ein libanesischer Heimbewohner unter Tatverdacht festgenommen; er bestreitet die Tat. Am 23.1. verhängen Polizei und Staatsanwaltschaft eine Nachrichtensperre. Am 6.2. findet für die Opfer eine ökumenische Trauerfeier statt, in deren Anschluß die Särge in die jeweiligen Heimatländer überführt wer-

den. Am 8.2. wird ein Gutachten vorgelegt, daß bestätigt, daß es sich tatsächlich um vorsätzliche Brandstiftung handelte. Am 29.2. bestätigt die Staatsanwaltschaft, daß Besuchergespräche des inhaftierten Libanesen abgehört wurden. Hierdurch habe sich der Tatverdacht erhärtet.

18.01.: In Frankfurt/M. beginnt der Prozeß gegen **Monika Haas**, der vorgeworfen wird, im Herbst 1977 die Waffen für die Entführung der Luft-hansa-Maschine 'Landshut' geliefert zu haben. Am 22.1. zieht die Kronzeugin Soraya Ansari in einem Schreiben an den Generalbundesanwalt ihre bisherigen belastenden Aussagen zurück. Am 16.2. wird der Haftbefehl gegen Haas aus gesundheitlichen Gründen aufgehoben; sie muß jedoch weiter in Haft bleiben, da die Bundesanwaltschaft Beschwerde gegen die Entscheidung einlegt. Am 29.2. wird der Prozeß aufgrund andauernder Erkrankung der Angeklagten ausgesetzt.

22.01.: Durch Presseveröffentlichungen wird bekannt, daß Geheimdienstler des 'Militärischen Abschirmdienstes' (MAD) und des BND am Schutz der Bundeswehr bei **Bosnien Einsätzen** beteiligt sind.

25.1.: Der Staatssekretär im Verteidigungsministerium **Generalleutnant a.D. Jörg Schönbohm** (CDU) wird neuer Berliner Innensenator.

30.01.: Vor dem stillgelegten **Atomkraftwerk Greifswald** räumt die Polizei eine friedliche Blockade von ca. 20 AtomkraftgegnerInnen, die einen Transport von Brennelementen nach Ungarn verhindern wollen. Eine zweite Blockade von 'Greenpeace' am nächsten Tag wird ebenfalls geräumt. Am 17.2. blockieren 'Greenpeace'-Aktivisten erneut die Ausfahrtgleise, um die bevorstehende Abfahrt des Transportes zu verhindern. Die Polizei räumt die Blockade. Entlang der Transportstrecke kommt es wiederholt zu Protestaktionen. Gegen 23 DemonstrantInnen der drei Blockaden werden Ermittlungen wegen Sachbeschädigung, Nötigung und gefährlichen Eingriff in den Bahnverkehr eingeleitet. Am 20.2. verüben "Autonome Gruppen" einen Anschlag auf die Bahnstrecke Berlin-Stralsund.

In Berlin beginnt der Prozeß gegen den früheren DDR-Rechtsanwalt und Stasi-Spitzel **Wolfgang Schnur**, dem Mandantenverrat vorgeworfen wird.

31.01. Die Fraktion der GRÜNEN im niedersächsischen Landtag stellt ihre Mitarbeit im Untersuchungsausschuß zu den "**Chaostagen 1995**" ein, da SPD und CDU nicht bereit sind, neben Polizisten auch unabhängige ZeugInnen zu hören.

Februar 1996

01.02.: In einem Prozeß um die Mißhandlung von Ausländern in Hamburg (**Hamburger Polizeiskandal**) wird ein Beamter schuldig gesprochen,

einen Afrikaner mit Insektenspray besprüht zu haben; er wird zu einer Geldstrafe von 9.000 DM verurteilt. Gegen fünf weitere Beamte ist ebenfalls Anklage erhoben. Am 8.2. gibt der Kronzeuge in diesem Skandal, der Polizeibeamte Uwe Chrobok, bekannt, er habe mit der Dienstpost auch Morddrohungen erhalten.

Laut Auskunft der Bundesregierung wurden 1995 insgesamt **3.600 Telefonüberwachungen** durchgeführt. Das bedeutet einen leichten Rückgang.

05.02.: In Bonn und London legt 'amnesty international' (ai) nach 1995 seinen zweiten Bericht zu fremdenfeindlichen Übergriffen bei der deutschen Polizei vor. Am gleichen Tage veröffentlicht auch die Innenministerkonferenz (IMK) ihren bei der Polizeiführungsakademie in Auftrag gegebenen Forschungsbericht "Polizei und Fremde", der bereits seit rund einem halben Jahr unter Verschuß gehalten wurde. In diesem Bericht werden Übergriffe als Folge von Streß und Frustration dargestellt. Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) weist den ai-Bericht als "keineswegs sauber recherchiert" zurück.

In Bochum werden zwei Polizeibeamte zu Geldstrafen zwischen 5.600 und 9.000 DM wegen Veruntreuung verurteilt. Sie hatten mit fingierten Rechnungen heimlich einen **Squashplatz im Polizeipräsidium** einbauen lassen.

06.02.: Vom Amtsgericht Kempten werden zwei Polizisten zu Geldstrafen von 7.000 DM und 8.000 DM verurteilt. Sie hatten in ihrer Freizeit in betrunkenem Zustand drei **Punks zusammengeschlagen** und mißhandelt.

Der Präsident des Bundeskriminalamtes **Hans-Ludwig Zachert** tritt "aus gesundheitlichen Gründen" zurück. Zu seinem Nachfolger wird der bisherige Leiter der Bundesgrenzschutzabteilung im Bundesinnenministerium Ulrich Kersten berufen.

In Dachau wird von der Polizei ein **Geiselnnehmer erschossen**.

08.02.: In Berlin wird in einem U-Bahnhof von einem Justizwachtmeister ein **Häftling erschossen**, der während der Ausführung zu einer ärztlichen Behandlung trotz seiner Fesselung einen Fluchtversuch unternimmt.

BGS-Beamte trennen auf dem Stuttgarter Flughafen ein kurdisches Asylwerberpaar von ihren eingereisten Kindern. Umgehend werden die beiden zwei- und sechsjährigen **Kinder zurückgeschoben** in die Türkei zurück.

13.02.: Der Drogenbeauftragte der Bundesregierung stellt den **Drogenbericht 1995** vor. Danach ist die Zahl der Drogentoten im Vergleich zum Vorjahr um 3,6% auf 1.565 Fälle gesunken.

14.02.: Geheimdienstkoordinator Bernd Schmidbauer (CDU) legt erstmals einen **gemeinsamen Bericht von BfV und BND** vor. Die innere Sicherheit Deutschlands, so der Bericht, werde zunehmend durch ausländische Extremisten und Terroristen bedroht.

15.02.: Vom Frankfurter Landgericht wird ein Polizeibeamter, der 1992

einen flüchtenden **Einbrecher erschossen** hatte, in der Berufsverhandlung zu 8.000 DM Geldstrafe verurteilt. Laut Urteilsbegründung ist ein Polizist auch dann noch strafrechtlich verantwortlich, wenn er selbst "unbewußt fahrlässig" einen tödlichen Schuß abgibt (Az.: 73 Js 31496.3/92).

16.02.: Wegen möglicher "Strafvereitelung im Amt" in Zusammenhang mit dem untergetauchten Verfassungsschutz-V-Mann **Klaus Steinmetz** stellt die hessische Landtagsfraktion der GRÜNEN Strafantrag gegen das rheinland-pfälzische Landesamt für Verfassungsschutz und das Bundesamt für Verfassungsschutz.

In Nordrhein-Westfalen und Brandenburg durchsucht die Polizei zeitgleich die Wohnungen von 22 Rechtsextremisten. Sie stehen im Verdacht, die 1995 verbotene '**Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei**' (FAP) weiterzuführen.

23.02.: Der in den USA festgenommene **Bauspekulant Jürgen Schneider** wird von BKA-Beamten nach Frankfurt/Main zurückgebracht.

28.02.: In Berlin beginnt der Prozeß gegen Johannes Weinrich. Ihm wird vorgeworfen, im August 1983 einen Sprengstoffanschlag auf das '**Maison de France**' verübt zu haben, bei dem ein Mensch umkam. Mit Weinrich werden auch der frühere syrische Botschafter in Ost-Berlin und ein ehem. Stasi-Offizier angeklagt.

29.02.: Wegen der Zerwürfnisse mit dem Bundeskanzleramt wird der **BND Präsident Konrad Porzner** (SPD) auf eigenen Wunsch in den einstweiligen Ruhestand versetzt.

Mit knapper Mehrheit verabschiedet der Landtag in Potsdam ein **neues brandenburgisches Polizeigesetz**. Es gilt als eines härtesten in der Bundesrepublik; u.a. werden damit der 'Große Lauschangriff' und (indirekt) der gezielte Todesschuß ermöglicht sowie ein viertägiger Unterbindungsgewahrsam eingeführt.

Literatur

- Rezensionen und Hinweise

Literatur zum Schwerpunkt

Internationalisierung und Westeuropäisierung polizeilicher Arbeit sind seit dem Bestehen von Bürgerrechte & Polizei/CILIP immer wieder Gegenstand der Berichterstattung gewesen. Auf die wichtigsten Veröffentlichungen zum Thema haben wir immer wieder hingewiesen; vielfach können wir deshalb die LeserInnen auf frühere Besprechungen verweisen. Für die letzten fünf Jahre insbesondere auf: Heft 40 (3/91), S. 100-107, H. 45 (2/93), S. 87-89, H. 48 (2/94), S. 92-94 und H. 51 (2/95), S. 88-90 und 92f. 1992 haben wir eine zum Teil kommentiertere Bibliographie vorgelegt, die 516 einschlägige Beiträge aus dem In- und Ausland bis zum Erscheinungsjahr 1991 erschließt:

Busch, Heiner/Pütter, Norbert/Tielemann, Kea (Bearb.): *Europäisierung von Polizei und Innerer Sicherheit - eine Bibliographie*, Berlin 1992, 124 S., DM 10,--

Das Heft ist weiterhin lieferbar. (Bestellungen an die Redaktionsadresse.)

Wer die Positionen der Befürworter europäischer Polizeizusammenarbeit in der deutschen Polizei nachlesen will, sei verwiesen auf:

Bundeskriminalamt (Hg.): *Verbrechensbekämpfung in europäischer Dimension (BKA-Vortragsreihe, Band 37)*, Wiesbaden 1992, S. 155-167 (BKA-Vortragsreihe Bd. 37)

Der Band dokumentiert die BKA-Jahrestagung von 1991 und enthält u.a. Beiträge über EUROPOL, europäisches Strafrecht, den polizeilichen Informationsaustausch in der EG und über die Auswirkungen der europäischen Integration auf verschiedene Deliktsbereiche.

Gerade erschienen ist:

Bigo, Didier: *Polices en réseaux. L'expérience européenne* (Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques), Paris 1996, 343 S., FF 158

Vor allem gestützt auf Interviews mit Verbindungsbeamten mehrerer EU-Länder untersucht Bigo die praktische Zusammenarbeit europäischer Polizeien. Eine Besprechung des Buches folgt im nächsten Heft.

Maastricht und die 'Dritte Säule'

Seit dem Vertrag von Maastricht wird die Westeuropäisierung der Polizeien im Rahmen der 'Dritten Säule' des Vertrages dargestellt, auch wenn wichtige Prozesse, wie etwa Schengen, außerhalb des EU-Rechts stattfinden. Über die grundlegende Struktur der "Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres" informieren die beiden Kommentare:

Church, Clive H./Phinnemore, David: *European Union and European Community: A Handbook and Commentary on the post-Maastricht Treaties*, New York etc. 1994 (Kap. E IV: Provisions on cooperation in the fields of justice and home affairs, S. 381-390)

Koenig, Christian/Pechstein, Matthias: *Die Europäische Union. Der Vertrag von Maastricht*, Tübingen 1995 (Kap. 5.II: Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, S. 113-121)

Gimbal, Anke: *Innen- und Justizpolitik - die dritte Säule der Europäischen Union*, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): *Maastricht in der Analyse*, Gütersloh 1994, S. 71-89

In ihrer abschließenden Bewertung macht Gimbal auf zwei "zentrale strukturelle Defizite" der 'Dritten Säule' aufmerksam: Einerseits das demokratische Defizit, das insbesondere in den spärlichen Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlaments wie im Ausschluß des Europäischen Gerichtshofs als Kontrollinstanz zum Ausdruck komme; andererseits die "mangelnde Transparenz" infolge der unklaren und undurchsichtigen Bestimmungen des Maastrichter Vertrages. Beide sollen nach ihrer Ansicht künftig vermieden werden durch die "Vergemeinschaftung der Innen- und Justizpolitik". Damit folgt sie der offiziellen Position der Bundesregierung, die sich auch in aktuellen Bilanzen führender Beamter des Innenministeriums findet:

Rupprecht, Reinhard: *Justiz und Inneres*, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95*, Bonn 1995, S. 199-206

Schelter, Kurt: *Innenpolitische Zusammenarbeit in Europa zwischen Maastricht und Regierungskonferenz 1996*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 46. Jg., 1996, Nr. 1-2, S. 19-26

Schelter, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium, und Rupprecht, Abteilungsleiter 'Innere Sicherheit' im BMI, geben jeweils einen Überblick über das Erreichte: Von Schengen über EUROPOL, von der

Einwanderungs- bis zur Asylpolitik. Obwohl sie die Entwicklungen in den einzelnen Bereichen als positiv darstellen (die "restriktive Einwanderungspolitik" sowie die "Harmonisierung der Asylpolitik" werden als europäische Erfolge ebenso gefeiert wie die Inbetriebnahme des SIS und der Aufbau der EUROPOL-Dateien), fällt die Gesamtbewertung zurückhaltend aus. Rupprecht kann "keine progressive Tendenz" in der Zusammenarbeit seit dem Maastrichter Vertrag feststellen. Vielmehr bestünden in zentralen Fragen "grundätzliche Meinungsverschiedenheiten" zwischen den EU-Mitgliedern. Im Zusammenhang mit der im Frühjahr 1996 stattfindenden Regierungskonferenz diskutiert Schelter verschiedene Vorschläge verbesserter Zusammenarbeit. Er wiederholt die Position der Bundesregierung, die für die Erweiterung der Gemeinschaftszuständigkeiten plädiert. Hinsichtlich der polizeilichen Zusammenarbeit werden jedoch Vorbehalte angemeldet. Während ein Initiativrecht der Kommission noch mit gewissen Einschränkungen eher positiv diskutiert wird, wird die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in Fragen der 'Dritten Säule' zum gegenwärtigen Zeitpunkt abgelehnt. Da es sich hierbei um "Aufgabengebiete" handele, "die Kernbereiche der nationalen Souveränität berühren", stelle sich "die Frage, ob die Gemeinschaft nach ihrer Zielsetzung, ihren Rechtsgrundlagen sowie Aufgaben und Verhältnis der Gemeinschaftsorgane zueinander bereits für die Übernahme und verantwortliche Wahrnehmung von Aufgaben aus dem Kernbereich der Souveränität der Mitgliedstaaten vorbereitet ist".

Daß und inwiefern eine weitere Vergemeinschaftung an die Grenzen nationaler Souveränitätsinteressen stößt, steht im Zentrum von eher sozialwissenschaftlich orientierten Veröffentlichungen:

Boer, Monica den/Walker, Neil: *European Policing after 1992*, in: *Journal of Common Market Studies* Vol. 31, 1993, No. 1, pp. 3-28

Der Artikel diskutiert die möglichen Entwicklungslinien zukünftiger europäischer Polizeiarbeit. Zwischen den beiden Polen 'europäische Polizei ohne europäischen Staat' und 'europäischer Staat ohne europäische Polizei' wird die Einrichtung von uneinheitlich verfaßten und je mit spezifischen Aufgaben und Kompetenzen versehenen Polizeieinrichtungen, die auf intergouvernementalem Level eingerichtet werden, für wahrscheinlicher gehalten als das Entstehen einer einheitlichen Westeuropäischen Polizei. Eine offene Frage sei allerdings, inwieweit sich auf Dauer aus den verschiedenen Regelungen kumulative Effekte ergäben, die zu einer Vergemeinschaftung führen könnten. Unter dem Stichwort "Legitimität" werden im Schlußteil des Artikels demokratische Qualität und Gefahren des 'European policing' untersucht. Während die politisch-ideologischen Diskurse über den kriminalgeo-

graphischen Raum Europa und den Erfordernissen verstärkter polizeilicher Zusammenarbeit öffentlicher Zustimmung gewiß seien, blieben die europäischen Polizeiaktivitäten ohne konstitutionelle Kontrollmechanismen.

Guyomarch, Alain: *Problems and Prospects for European Police Cooperation after Maastricht*, in: *Policing & Society* Vol. 5, 1995, No. 3, pp. 249-261

Am Beispiel von TREVI, Schengen und Art. K des Maastrichter Vertrages widerspricht der Autor der These, daß etwa die ökonomische und sozialpolitische Integration automatisch zur Vergemeinschaftung weiterer Gegenstände führten. Zwar sähen sich die Staaten Westeuropas mit weitgehend denselben (Kriminalitäts)Bedrohungen konfrontiert, unterschiedliche Rechtssysteme, nationale Traditionen, Vorstellungen darüber, inwiefern auf gesellschaftliche Probleme mit polizeilichen Antworten zu reagieren sei, sowie die Politiken der nationalen Regierungen stünden jedoch der weiteren Integration der westeuropäischen polizeilichen Zusammenarbeit entgegen. Es fehlten bislang effektive supranationale Polizei-Institutionen, weil die Mitgliedstaaten an ihren "Illusionen der Souveränität" festhielten. Für die nächsten Jahre werde sich deshalb an der intergouvernementalen Struktur der 'Dritten Säule' nichts Wesentliches ändern.

McMahon, Richard: *Maastricht's Third Pillar: Load-Bearing or Purely Decorative?*, in: *Legal Issues of European Integration* 1995, No. 1, pp. 51-64

McMahon wertet die Bestimmungen des Maastrichter Vertrages positiv. Sie erlaubten für den Bereich Inneres und Justiz einen schrittweisen Fortschritt. Immerhin würden wichtige Fragen der Inneren Sicherheit als "Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse" bestimmt. Die Übergangsmöglichkeiten durch Art. K 9 stelle ein wichtiges Instrument für die weitere Vergemeinschaftung dar. Für die Zusammenarbeit von Justiz, Zoll und Polizei wird auf Art. 235 des EG-Vertrages verwiesen, der ein Tätigwerden des Rates unter Beteiligung von Kommission und Parlament auch in diesen Feldern ermögliche.

Ahnfelt, Ellen/From, Johan: *European Policing*, in: *Andersen, Svein S.; Eliassen, Kjell A. (eds.): Making Policy in Europe*, London, Thousand Oaks, New Delhi 1993, pp. 187-212

Nach der Darstellung der wichtigsten Institutionen und Regelungsbereiche wird die These vertreten, daß eine weitere Vergemeinschaftung nur in den Feldern des "low policing" stattfinden wird. Damit sind - im Anschluß an J.-P. Brodeur - jene polizeilichen Tätigkeiten gemeint, die die Integrität des

Staates nicht direkt berühren. Allerdings ist die Unterscheidung im EU-Zusammenhang wohl nur von beschränktem Nutzen. Denn entscheidend bleibt die Frage, wer, aufgrund welcher Kriterien darüber befindet, ob ein Gegenstand die "Integrität des Staates" berührt. Die Antworten dürften im europäischen Kontext stark differieren.

EUROPOL und Schengen

Daß die polizeiliche Zusammenarbeit fortschreitet, auch wenn auf der politischen Ebene nur kompromißhafte Lösungen möglich sind, zeigen die Berichte über die beiden wichtigsten Einrichtungen westeuropäischer Polizeiarbeit:

Nicolaus, Helmut: *Schengen und Europol - ein europäisches Laboratorium? Europäische Polizeikooperation in deutsch-französischer Sicht*, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 15. Jg., 1996, H. 1, S. 40-43

Nach dem Gipfel von Cannes und dem Eindruck des Regierungswechsels in Frankreich bilanziert der Autor die unerschiedlichen Optionen künftiger polizeilicher Zusammenarbeit: Während die deutschen Vertreter weiterhin den Ausbau von EUROPOL und die Überführung der Schengener Einrichtungen in die EU anstrebten, zeige sich in der französischen Regierung deutliche Zurückhaltung. Man wolle statt dessen pragmatische Lösungen im Einzelfall, welche die "Polizeihochheit (...) als klassisches Souveränitätsrecht" nicht berührten.

Storbeck, Jürgen: *EUROPOL. Probleme und Lösungen*, in: *Kriminalistik* 50. Jg., 1996, H. 1, S. 17-21

Unter der Zwischenüberschrift "Leidlich funktionierende Hilfskonstruktionen" erfährt die Leserschaft in der jüngsten Bilanz des deutschen EUROPOL-Chefs Einzelheiten über die gegenwärtigen EUROPOL-Aktivitäten. Bis zur Ratifizierung der Konvention werden datenschutzrechtliche Hindernisse dadurch umgangen, daß lediglich die nationalen Verbindungsbeamten Zugriff auf die nationalen Dateien haben und personenbezogene Informationen zwischen den Verbindungsbeamten ausgetauscht werden. In 1.600 Fällen haben die nationalen Polizei- und Zollbehörden bereits EUROPOL unterstützt. Ebenfalls durch die nationalisierten Zugriffe sollen Lagebilder erstellt und Kriminalitätsanalysen vorgenommen werden. Storbecks Bericht ist auch zu entnehmen, daß sein Amt "mehr und mehr unterstützend auch an operativen Einsätzen" beteiligt war. Rund 40 kontrollierte Lieferungen habe man "quer durch Europa koordiniert oder bei schwierigen Ermittlungen beraten".

Wachholz, Rolf-Peter: *EUROPOL aus Sicht der Bundesländer*, in: *Kriminalistik* 49. Jg., 1995, H. 11, S. 715-719

Der Artikel des Landeskriminaldirektors aus Sachsen-Anhalt beschreibt die Position der Bundesländer in den Verhandlungen zur EUROPOL-Konvention. Zu den sechs Eckpunkten, die eine Arbeitsgruppe des AK II der IMK vorlegte, gehören der Zugriff der Länderpolizeien auf die zukünftigen EUROPOL-Dateien sowie der unmittelbare Informationsaustausch zwischen Länderpolizeien und den Verbindungsbeamten.

Weichert, Thilo: *EUROPOL-Konvention und Datenschutz*, in: *Datenschutz und Datensicherheit* 1995, H. 8, S. 450-458

Der Konventionsentwurf, der vor dem Gipfel von Cannes vorlag, wird einer detaillierten datenschutzrechtlichen Kritik unterzogen. Die Konvention, so Weichert in seinem Fazit, sei geprägt durch ein "Übergewicht exekutiver Praktikabilitätsüberlegungen, die fast vollständige Ausblendung parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten, ein gewaltiges Defizit bei der demokratischen Legitimation, die Mißachtung von Subsidiarität und Föderalismus und das Übergehen bürgerrechtlicher Garantien in materieller wie prozeduraler Hinsicht." Daß demgegenüber die Beteiligung des Europäischen Gerichtshofes in Cannes zum Problem wurde, liegt nicht an der bürgerrechtlichen Sensibilität mancher Regierungen, sondern ist auf deren Versuche zurückzuführen, vermeintliche Souveränitätsabgaben auch über indirekte Wege zu verhindern

Bunyan, Tony: *Europol Convention (A Statewatch publication)*, London 1995, 35 S., £ 5

Die Veröffentlichung der englischen Version der Konvention hat Bunyan mit einer kurzen Einführung in die Vorgeschichte von EUROPOL sowie mit einer kritischen Kommentierung der einzelnen Bestimmungen versehen, die zugleich Hinweise auf Konflikte und Modifikationen während des Verhandlungsprozesses geben.

Roth, Claudia (Hg.): *Mit Europol grenzenlos sicher?*, Bruxelles/Bonn 1995, 48 S., DM 3,--

Die Broschüre dokumentiert die Beiträge eines öffentlichen Hearings, das die EP-Fraktion der GRÜNEN im Sommer 1995 veranstaltete. Eine Darstellung Storbecks wird von kritischen Beiträgen, u.a. von Bunyan, Busch, van Outrive, begleitet. Im Anhang ist die EUROPOL-Konvention dokumentiert.

Sturm, Joachim: *Das Schengener Durchführungsübereinkommen - SDÜ -*, in: *Kriminalistik* 49. Jg., 1995, H. 3, S. 162-168

Hemesath, Wolfgang: *Das Schengener Informationssystem - SIS -*, in: *Kriminalistik* 49. Jg., 1995, H. 3, S. 169-171

Zott, Heinz: *Erfahrungen mit Schengen*, in: *Hessische Polizeirundschau* 22. Jg., 1995, H. 12, S. 20-23

Während Sturm die wichtigsten Bestimmungen des SDÜ, das am 26.3.95 in Kraft trat, vorstellt, schildert Hemesath dessen deutsche Umsetzung hinsichtlich der Ausschreibungskategorien und -modalitäten. In dem Beitrag von Zott werden u.a. die ersten Ergebnisse vorgestellt: Zu mehr als 5.700 "Fahndungstreffern" im Ausland hätten die deutschen SIS-Ausschreibungen in den ersten sieben Monaten geführt. Demgegenüber wurden in Deutschland nur ca. 250 Treffer bei ausländischen Ausschreibungen erzielt. Ein deutliches Indiz dafür, daß insbesondere die deutsche Polizei vom SIS profitiert. Da fast 90% der Treffer auf Registrierungen wegen Einreiseverweigerungen entfallen, ist offensichtlich, wer von Schengen besonders betroffen wird.

(sämtlich: Norbert Pütter)

Neuerscheinungen

Gössner, Rolf (Hg.): *Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat, Baden-Baden (Nomos) 1995, 512 S., DM 68,-*

Nahezu alle, die sich in den vergangenen Jahren kritisch mit den Entwicklungen im Bereich der 'Inneren Sicherheit' beschäftigt haben, sind in dem Band vertreten. Das Buch, herausgegeben von dem Juristen und rechtspolitischen Berater der BÜNDNISGRÜNEN im niedersächsischen Landtag, Rolf Gössner, ist über 500 Seiten dick. Es verspricht nicht weniger, als die "besonders in Wahlkampfzeiten hochgeputzte Gefahrenlage und die Kriminalitätsentwicklung differenziert zu analysieren und damit zu entdramatisieren". Anspruch ist auch, sich auf die Suche nach "neuen Wegen und Alternativen zur Politik der 'Inneren Sicherheit'" zu machen.

Droht der Staat nicht selbst zur Gefahr für seine Bürgerinnen und Bürger zu werden? Das fragt der Herausgeber polemisch schon auf dem Klappentext. Und als Anhaltspunkte führt er dafür an: Stetiger Ausbau der Geheimdienste, neue nachrichtendienstliche Befugnisse für die Polizeien, verkürzte Gerichtsverfahren, verschärftes Straf- und Haftrecht, nicht zuletzt der in der Politik sichtbare Drang zu populistischen und staatsautoritären Lösungen. Doch, zum Glück der LeserInnen, die Antworten der 27 Autorinnen und Autoren fallen durch die Bank wenig polemisch und deutlich differenziert aus.

Dem Zusammenhang zwischen schwindendem Sicherheitsgefühl auf der einen und populistischer Sicherheitspolitik auf der anderen Seite gehen im ersten Teil die Autoren Martin Klingst (Zeit-Redakteur und Jurist), Christian

Pfeiffer (Direktor des 'Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen') und der hannoversche Politologe Jürgen Seiffert nach. Im zweiten Teil beschäftigen sich die Mitarbeiter des 'Berliner Instituts für Bürgerrechte und öffentliche Sicherheit', Norbert Pütter und Sabine Strunk, beispielhaft mit der sogenannten Organisierten Kriminalität (OK) und der Legitimationsfunktion des Begriffes für staatliche Aufrüstungsmaßnahmen wie etwa dem großem Lauschangriff. Der Düsseldorfer Polizeipräsident Hans Lisken setzt sich kritisch mit der wachsenden Zusammenarbeit zwischen Polizeien und Geheimdiensten in diesem Bereich auseinander.

Der Organisierten Kriminalität folgt ein Kapitel über die Lauschbefugnisse des Bundesnachrichtendienstes, und mit einem Mal sind die Leser mit der Fragestellung konfrontiert: "Mit dem starken Staat gegen Rechts?" Weiter geht es schließlich um die generelle Aufweichung des Trennungsgebotes zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden. Die Europäisierung der Sicherheitspolitik wird kritisch durchleuchtet; im vierten und letzten Teil werden "sozial- und verfassungsverträgliche Lösungsansätze" zur herrschenden Lehrmeinung der Bonner Politik aufgeführt. So mühsam wie die Aufzählung des Inhalts ist, so wenig wird der Leser durch den Band gezogen. Eine Lektüre für das Nachtkästchen ist "Mythos Sicherheit" nun wahrlich nicht. Zum einem mag das an der doch recht komplizierten Materie liegen. Anzumerken ist aber auch, daß es dem Herausgeber nicht gelungen ist, dem Werk einen nachvollziehbaren Spannungsbogen zugrunde zu legen. Das liegt möglicherweise daran, daß sich Rolf Gössner ein Hearing im niedersächsischen Landtag zum Vorbild nahm, das er zusammen mit einer Kollegin im Februar 1994 im Auftrag der Fraktion organisierte. So ist denn die Mehrzahl der damaligen ReferentInnen als Autoren im Buch vertreten. Auch der Titel "Mythos Sicherheit" ist der Tagung entnommen. Herausgekommen ist ein Band, der sich an den kleinen Kreis der kritischen Öffentlichkeit wendet, der sich mit den Entwicklungen in der Justiz- und Kriminalpolitik beschäftigt, und der für eine Liberalisierung der Strafrechtssystem plädiert. Dieser Kreis findet gute Argumente in Hülle und Fülle. Andere aber, und das ist die Crux, werden von eben dieser Fülle erschlagen. Denen sei "Deutschland leicht entflammbar", der Essay-Band des Redakteurs der Süddeutschen Zeitung, Heribert Prantl, empfohlen.
(Wolfgang Gast, die tageszeitung)

Gebhardt, Wilhelm: *Polizeiadressbuch für das Bundesgebiet*, (Richard Boorberg Verlag), Stuttgart-München, Hannover, Berlin, Weimar 1995, ca. 600 S., DM 64,- (Grundpreis)

Wie rezensiert man ein Telefonbuch? Diese Frage stellt sich bei dem vorliegenden Werk, einer Loseblattsammlung, die nun in ihrer 25. Ergänzungslieferung vorliegt. Denn mehr als eine Zusammenfassung der deutschen Rufnummernverzeichnisse zu einem Spezialband ist es nicht. Gleichwohl ist es deshalb nicht wertlos, denn wer außer der Telekom ist schon im Besitz sämtlicher Telefonbücher der Bundesrepublik? Was also tun, wenn man die Nummer der Kriminalpolizeiinspektion in Bamberg sucht (0951-185-0, S. 97) oder die der Polizeistation Hanerau-Hademarschen (04872-2110, S. 368) benötigt? Kein Problem, denn der Ordner ist übersichtlich aufgebaut und nach kurzer Eingewöhnungsphase schnell handhabbar. Sucht man jedoch nach der Nummer des Berliner Landeschuttpolizeidirektors, des Düsseldorfer Polizeipräsidenten oder des Präsidenten des sächsischen Landeskriminalamtes, so landet man regelmäßig in der jeweiligen Telefonzentrale. Durchwahlnummern enthält das Adreßbuch nämlich nicht. Braucht es wohl auch nicht, denn mit solch hochgestellten Persönlichkeiten telefonieren polizeiliche Sachbearbeiter - und für sie ist dieses Hilfsmittel in erster Linie gedacht - ohnehin nicht. Solche Gespräche sind der Führungsebene vorbehalten und dort gibt es eigene Telefonbüchlein. So ist das Polizeiadreßbuch denn auch noch etwas, das eigentlich gar nicht geplant war: In Ziffern geflossenes Hierarchiedenken.

Kaiser, Günther/Jehle, Jörg-Martin (Hg.): *Kriminologische Opferforschung. Neue Perspektiven und Erkenntnisse, Teilband II. Verbrechensfurcht und Opferwerdung - Individualopfer und Verarbeitung von Opfererfahrungen*, (Kriminalistik Verlag), Heidelberg 1995, 246 S., DM 84,--

Verbrechenopfern ist in der kriminalistischen Literatur in der Vergangenheit eher weniger Aufmerksamkeit zuteil gewordenen. Diese sich unterdessen wandelnde Situation zu unterstützen, ist Anliegen des Buches von Kaiser/Jehle. Bei den veröffentlichten Beiträgen handelt es um überarbeitete Referate einer Tagung der 'Neuen Kriminologischen Gesellschaft' vom Herbst 1993, wobei sich der vorliegende Teilband II in erster Linie mit den bisherigen Ergebnissen der empirischen Forschung befaßt. Die Bandbreite reicht dabei von der Erforschung der Ursachen und Bedingungen von Kriminalitätsfurcht über allgemeine Einstellungen zu Kriminalität und Strafe bis hin zu speziellen Einzelaspekten der Viktimisierung. Da es sich bei den Autoren vorrangig um kritische Kriminologen handelt, ist für interessante Diskussionsbeiträge gesorgt - wäre da nicht doch ein Wermutstropfen, das Alter. Da man rund zwei Jahre bis zur Veröffentlichung benötigt hat, konnte man einige der Texte (in leicht abgeänderter Form) bereits vorher in anderen Publikationen finden. Auch wenn sie hier noch einmal gesammelt vorliegen,

ist der hohe Preis des Bandes da nicht mehr gerechtfertigt.
(beide: Otto Diederichs)

Keller, Stefan: *Grüningers Fall, Zürich (Rotpunktverlag) 1994 (3. Aufl.), 259 S., DM 28,--*

Geschildert wird die Geschichte des Kommandanten der St. Gallener Kantonspolizei, der im März 1939 vom Dienst suspendiert und wenig später fristlos aus dem Polizeidienst entlassen wurde. Der Grund: Hauptmann Grüninger hatte sich in der Vergangenheit bewußt der Abschottungspolitik der Schweizer Regierung widersetzt und jüdischen Flüchtlingen zur Flucht in die Schweiz verholfen. Die auf gründlichen Recherchen des Autors fußende Darstellung zeigt, wie eng Grüninger mit verschiedenen Gruppen der Schweizer Flüchtlingshilfe kooperierte. Der Autor widerlegt andere Vorwürfe gegen Grüninger, entgeht dabei aber der Gefahr seinen "Helden" zu heroisieren; deutlich wird statt dessen ein Mann, der in einer bestimmten Situation seinen Grundüberzeugungen und nicht den Vorgaben des Apparates folgte. Erst die große öffentliche Resonanz, die Kellers Buch in der Schweiz fand, führte Mitte 1994 zu einer nachträglichen Ehrenerklärung des Schweizer Bundesrats für Grüninger. Im November 1995, 55 Jahre nach seiner Verurteilung und 23 Jahre nach seinem Tod, wurde er schließlich vom Bezirksgericht St. Gallen rehabilitiert.

Das Buch schildert einen alten Fall, aber sein Gegenstand ist aktuell. Zumal für die Bundesrepublik, in der Polizisten bestraft werden, weil sie Asylbewerber nicht unter unwürdigen Bedingungen in Polizeihaft lassen wollen, oder in der Bürgermeister belangt werden, weil sie unbürokratisch Einreisepapiere ausstellen. Auf den ersten BGS-Beamten, der sich weigert, Kinder "zurückzuschieben", warten wir leider noch.

(Norbert Pütter)

Summaries

Editorial Statement

by Otto Diederichs

While it is probably safe to assume that nearly all of us have heard of EUROPOL, few of us have any inkling of what actually exists behind the name. Who really knows what the 'Third Pillar' of European Union or anything about the significance of customs authorities? The expansion and establishment of international police co-operation in the European Union is by and large becoming reality behind the scenes. CILIP has undertaken to partially alleviate this situation by publishing some previously unpublished (and annotated) significant documents in its current issue.

The 'Third Pillar' of the European Union

by Heiner Busch

The 1991 Treaty of Maastricht on the European Union formally elevated domestic and legal policy co-operation to a matter of common interest to all of the member states. The informal co-operation between national governments which produced the TREVI agreement and other forums became a formal affair: The 'Third Pillar' of the union was established as an addition to existing formal agreements on the economic community and common foreign and defence policy. The ramifications of this treaty are considerable and include the creation of a number of new institutions and data communication and transferral systems, a common practice of sealing off of national borders and the creation of a bulwark against refugees of all sorts. Within the European Union this has led to the most extensive level of co-operation in the field of domestic security ever voluntarily agreed upon not as the result of conquest in the history of states.

**Report on the Functional Mode of the Treaty of the European Union.
Here: Appendix 15: Survey of Texts Adopted in the Fields of Justice and
the Interior**

(Selected Documents)

EUROPOL

by Heiner Busch

What during the 70's was nothing more than an unrealistic police dream has become reality since 1994. EUROPOL's European Drug Unit (EDU) commenced its work in the first step in the establishment of the 'European Police Bureau - EUROPOL'. The signing of the EUROPOL Convention in July 1995 opened the doors to both conception and planning of the information system for the new agency and the preliminary formulation of its rules of implementation, despite the fact that ratification of the convention will require at least two to three additional years. The substance of the treaty guarantees that the data centre of Europe's new police force will be essentially protected from external control and review activities. The article surveys the genesis, aims and dangers of EUROPOL.

Europol - Drug Unit - Working Program for January - June 1996

(Selected Documents)

Technical Modernisation at Interpol

by Heiner Busch

Since the 70's Interpol has generally been rated by its western European member states as being technically antiquated. However, beginning with the transfer of its general secretariat from St. Cloud near Paris to Lyon in 1989 many changes have taken place. Modern lines of communication have been laid and constantly updated. In addition for the financially weaker member states unable to keep pace with the rapidly changing developments in computerisation, Interpol has the advantage of still being accessible via other communications channels. And despite all the cries to the contrary it is safe to predict that Interpol will hardly relinquish any of its significance for international police co-operation due to the establishment of EUROPOL.

Regulations on a Data Bank with Selected Data Directly Accessible to National Central Authorities at the Interpol General Secretariat

(A Documentation)

Customs Co-operation in Europe

by Heiner Busch

The expansion of the 'Customs Detective Division' (Zollkriminalamt) in the early 90's was one of the few instances in which the customs agencies in Germany became topics of public debate. The 'Customs Investigatory Ser-

vice' (Zollfahndungsdienst) is at best perceived of as the police's "little brother", despite the fact that neither its authority and methods - and the resultant dangers for the preservation of civil rights - are rarely registered even by the most resolute critics of police activities in general. It is thus no surprise that the international co-operation of customs agencies continues to take place behind the scenes. This article is an attempt to correct this defect.

Accord with Regard to Article K. 3 of the Treaty on the European Union Concerning the Implementation of Information Technology in the Field of Customs Control, dated July 26, 1995.

(Selected Documents)

Asylum Policy in the European Union

by Olaf Neußner

For persons seeking asylum or other refugees the fact that the Treaty of the European Union has gone into effect does not appear to have led to significant changes for efforts to gain protection against persecution, civil strife or other armed conflicts in countries within the union. The countries of the wealthiest union in the world continue their efforts to expand their common measures aimed at protecting them from any and all penetration by persons seeking asylum and/or other refugees. The article reviews the development and effects of the asylum policies of the European Union.

Decision on Minimal Guarantees for Asylum Proceedings on Asylum

(Selected Documentation)

Lethal Police Shootings in 1995

by Otto Diederichs

Last year 15 persons were fatally wounded as a consequence of police use of firearms. In two cases police officers were also fatally wounded, two others were wounded by arms fire. This means that the repeated rise in fatal shootings by the police is not the most significant feature of the year's statistic, but rather that the number of victims of fatalities who were also in possession of firearms is on the rise. Only one of the victims was unarmed. CILIP documents the individual cases and reviews an important court decision.

Bei Einrichtung eines Abonnements können einmalig ältere Hefte zum Abo-Preis (siehe umseitig)
oder **komplett zum Vorzugspreis von 245,- DM** nachbezogen werden.
(Gültig bis zum 31.12.96)



Absender

Name

Vorname

Straße

PLZ Ort

Ich abonniere
Bürgerrechte & Polizei/CILIP
ab Nummer

Das Einzelheft kostet 14,-- DM incl. Porto.
Das Abonnement (3 Hefte pro Jahr) kostet:
a) für Institutionen: 63,-- DM incl. Porto
b) für Personen: 36,-- DM incl. Porto

Verlag CILIP
c/o FU Berlin
Malteserstr. 74-100

D - 12249 Berlin

Datum, Unterschrift

Mir ist bekannt, daß die Bestellung erst wirksam wird, wenn ich sie
nicht innerhalb einer Woche gegenüber dem Verlag widerrufe.

Datum, Unterschrift

Seit 1978 dokumentiert und analysiert der Informationsdienst **Bürgerrechte & Polizei/CILIP** die gesetzlichen, organisatorischen und taktischen Veränderungen innerer Sicherheitspolitik in der Bundesrepublik. Über diesen Schwerpunkt hinaus liefert **Bürgerrechte & Polizei/CILIP** Berichte, Nachrichten, Analysen zur

- Polizeientwicklung in den Ländern Westeuropas
- Polizeihilfe für Länder der Dritten Welt
- Arbeit von Bürgerrechtsgruppen

Bürgerrechte & Polizei/CILIP erscheint jährlich mit drei Ausgaben und einem Seitenumfang von ca. 100 Seiten.

Ich bestelle folgende Einzelhefte

(Bei Einrichtung eines Abonnements können einmalig ältere Hefte zum Abo-Preis nachbezogen werden. Bitte fordern Sie unsere Liste lieferbarer Ausgaben an.)

.... Expl. **CILIP** Nr.

(bis Nr. 37: Einzelpreis 9,--/Abo-Preis 7,--)

.... Expl. **CILIP** Nr. 9/10

(Einzelpreis 12,-/ Abo-Preis 8,-)

.... Expl. **CILIP** Nr.

(ab **CILIP** 38: Einzelpreis 10,--/Abo-Preis 8,--)

(ab **CILIP** 50: Einzelpreis 14,--, Abo-Preis 12,--)

Komplettpaket zum Vorzugspreis von 245,-- DM

(enthält alle lieferbaren Exemplare)

Ich bestelle folgende Bücher

.... Expl. CILIP/Diederichs, Hilfe Polizei	DM 24,90
.... Expl. Busch, Grenzenlose Polizei?	DM 39,80
.... Expl. Kauß, Suspendierter Datenschutz,	DM 67,00
.... Expl. "Neue Soziale Bewegungen und Polizei" (Bibliographie)	DM 10,00
.... Expl. "Europäisierung von Polizei und Innerer Sicherheit (Bibliographie)	DM 10,00
.....Expl. "Nicht dem Staate, sondern den Bürgern dienen" (Gutachten)	DM 10,00

Datum, Unterschrift

Mir ist bekannt, daß die Bestellung erst wirksam wird, wenn ich sie nicht innerhalb einer Woche gegenüber dem Verlag widerrufe.

Datum, Unterschrift

EUROPA NACH MAASTRICHT

**Neuere Entwicklungen
in der
europäischen Asylpolitik**

ai
amnesty international
FÜR DIE MENSCHENRECHTE

DIN A5, 56 Seiten

**Zu den Folgen
des Vertrages von
Maastricht für
den Schutz von
Flüchtlingen**

zu bestellen bei:
amnesty international
53108 Bonn
ai-Best.-Nr. 32353, DM 4,-

Mit EUROPOL grenzenlos sicher?

**Dokumentation eines
Hearings zu Europol**

**Broschüre
mit kritischen Beiträgen
von:**

**Heiner Busch
Thilo Weichert
Manfred Such
Tony Bunyan
u.a.**

**Herausgeberin:
Claudia Roth MdEP
Die Grünen im
Europäischen Parlament**

**Bezugsadresse:
Bündnis 90/Die Grünen Versand
Heerstr. 172, 53111 Bonn
Fax 0228-639255
Schutzgebühr beträgt 3,- DM**