

Inhalt

Grenzenlose Sicherheit: Das Europa der Polizeien

- 3 EU-Staat im Aufbau:
eine Einleitung**
Heiner Busch
- 9 Fünfjahrespläne für Innere
Sicherheit – von Tampere
nach Den Haag**
Norbert Pütter
- 21 „Verfügbarkeit“: Binnen-
markt für Polizeidaten**
Tony Bunyan
- 29 EU-Informationssysteme:
Stand und Planung**
Heiner Busch
- 44 Fluggast- und andere Daten**
Mark Holzberger
- 46 Europol: mehr Befugnisse
und weniger Regeln**
Ben Hayes
- 56 Frontex: die Europäische
Grenzschutzagentur**
Mark Holzberger

*Außerhalb des
Schwerpunkts*

- 64 Polizeiliche Todes-
schüsse 2005**
Otto Diederichs
- 67 Bundesnachrichtendienst:
Deformation durch Infor-
mation**
Wolf-Dieter Narr
- 76 Weltmeister der Inneren
Sicherheit:
Bilanz der WM**
Anja Lederer
- Rubriken*
- 82 Inland aktuell**
- 86 Chronologie**
- 98 Literatur & Aus dem Netz**
- 109 Summaries**
- 112 MitarbeiterInnen dieser
Ausgabe**

Redaktionsmitteilung

Deutsche InnenpolitikerInnen haben es und machen es sich einfach. Sie haben es einfach, weil Afrika sehr weit entfernt ist. Die Ostsee ist nicht das Mittelmeer, Rügen ist nicht Lampedusa und auch keine Kanarische Insel. Hier stranden nicht täglich ausgehungerte und halb verdurstete Menschen, die trotz aller Gefahren den Weg übers Meer gewagt haben, um in der Europäischen Union eine Zukunft ohne Elend und Bürgerkriege zu suchen. Hier werden auch nicht die Leichen derer angespült, die diesen Weg nicht überlebt haben. Deutsche PolitikerInnen können es sich einfach machen. Sie müssen keine Rücksicht auf lästige Mitleidsgefühle nehmen und können deshalb weiter darauf pochen, dass die „Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ und die „Sicherung der Außengrenzen“ gemeinsame europäische Verpflichtungen sind.

Die Abwehr von „DrittausländerInnen“ war und ist einer der Motoren für den Aufbau des EU-Staatsgebildes, allerdings nicht der einzige. Der „Krieg gegen den Terror“ bietet seit dem September 2001 die ständige ideologische Begleitmusik für die „Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ – für den Aufbau neuer und den Ausbau bestehender polizeilicher Institutionen, für neue EU-weite Datensysteme und für den gegenseitigen Zugang zu den polizeilichen Informationssystemen der Mitgliedstaaten ...

Die vorliegende Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei/CILIP bietet eine (unvollständige) Momentaufnahme von der Großbaustelle des Europas der Polizeien. Das Haager Programm, der auf dem EU-Gipfel im November 2004 beschlossene Fünfjahresplan für die Innen- und Justizpolitik der Union, sorgt dafür, dass die Arbeiten auf dieser Baustelle schnell vorangehen. Das Thema wird uns also erhalten bleiben.

Bürgerrechte & Polizei/CILIP wird sich im Schwerpunkt der nächsten Ausgabe mit der Frage befassen, was Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten leisten soll und tatsächlich leistet.

Europäischer Staat (im Aufbau)

Die EU in schlechter Verfassung

Der Verfassungsvertrag ist vorerst politisch erledigt. Die wirkliche Verfassung der EU ist geblieben.

Was würde passieren, wenn von einem Tag auf den anderen alle Bibliotheken abbrennen und sämtliche Exemplare des Verfassungstextes verschwinden würden? So lautete die zentrale Frage in Ferdinand Lassalles berühmter Rede über das „Verfassungswesen“ aus dem Jahre 1862.¹ Die Antwort: Nichts. Die „wirkliche Verfassung“, nämlich die „tatsächlichen Machtverhältnisse“ im Staat, seine Institutionen, seine Armee, bliebe bestehen. Alles ginge weiter seinen gewohnt herrschaftlichen Gang. „Ein König, dem das Heer gehorcht und die Kanonen – das ist ein Stück Verfassung.“

Der Gründervater der deutschen Sozialdemokratie formulierte seine Frage vor anderthalb Jahrhunderten im Kontext der preußischen Verfassungsdiskussion. Sie ließe sich heute – leicht abgewandelt – auf die Europäische Union übertragen: Was passiert nun, nachdem die BürgerInnen Frankreichs und der Niederlande den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ in den Volksabstimmungen des letzten Jahres abgelehnt haben? Die Antwort: Der mehrere hundert Seiten dicke Verfassungsvertrag mit seinen Zusatzdokumenten ist von der politischen Agenda der EU verschwunden. Doch obwohl er als Text mausetot ist, erweist sich sein Inhalt als quicklebendig. Und zwar deswegen, weil die abgelehnte EU-Verfassung in weiten Teilen der traurigen Verfassungswirklichkeit der EU und den politischen Planungen ihrer Institutionen entspricht, denen er mehr legitimatorischen Glanz verleihen sollte.

In Lassalles Worten: Der Binnenmarkt, der eigentliche Kern der EU – „das ist ein Stück Verfassung“. Die Freiheiten dieses Marktes – die

¹ Lassalle, F.: Über Verfassungswesen, in: ders.: Reden und Schriften, München 1970, S. 81-86

freie Zirkulation von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen (Arbeit) – sind die eigentlichen Grundrechte der EU. Sie sind unendlich konkreter als die blasse Grundrechte-Charta im zweiten Teil des Verfassungsvertrags und werden von den EU-Institutionen ernst genommen. Die nach ihrem Urheber, dem ehemaligen EU-Kommissar Frits Bolkestein, benannte Dienstleistungsrichtlinie wurde zwar nach heftigen Protesten vorerst etwas abgespeckt, die vollständige Markt-Liberalisierung auch der sozialen Dienstleistungen bleibt jedoch Programm der Kommission.

Ein „Stück Verfassung“ ist auch die militarisierte Außenpolitik der EU, deren Grundlagen bereits ab Ende der 90er Jahre gelegt wurden: Der Aufbau von „Kapazitäten“ für die militärische und zivile (d.h. nicht ganz so militärische, in erster Linie polizeiliche) „Krisenbewältigung“ bis hin zu Kampfeinsätzen von „battle groups“ ist längst beschlossene Sache. In trockenen Tüchern ist auch die Rüstungsagentur, die in der Schlussversion des Verfassungstextes zur „Verteidigungsagentur“ mutiert war. Art. I-43 Abs. 3 hätte den militärisch-industriellen Komplex in den EU-Verfassungsrang erhoben: Die Agentur soll die Bildung von „Kapazitäten“ durch die Förderung neuer Technologien unterstützen und für die notwendige industrielle Basis sorgen. Für ihre Einsetzung bedurfte es letztlich der Aureole des Verfassungsartikels nicht; es reichte eine „Gemeinsame Aktion“, die der Ministerrat im Juli 2004 annahm.² Zu diesem Zeitpunkt war der Verfassungsvertrag noch nicht einmal unterzeichnet. Dass er nicht in Kraft treten wird, stört die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur unwesentlich. Die halbjährlichen Berichte der wechselnden EU-Präsidentschaften vermelden ständige Fortschritte – beim Ausbau der „Kapazitäten“, bei den regelmäßigen Übungen und natürlich auch bei den Operationen und Missionen, deren derzeit neueste in der Demokratischen Republik Kongo im Gange ist.³

Verfassungsvertrag hin oder her – Kontinuität herrscht auch in der Justiz- und Innenpolitik. Die zentralen Stichworte aus dem einschlägigen Kapitel des Verfassungstextes (Teil III Kapitel IV) haben sich keineswegs dadurch erledigt, dass dieser Text auf Eis gelegt ist. Kommission und Ministerrat arbeiten munter weiter an der „schrittweisen Einführung“ eines „integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen“,

2 Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EU) L 245 v. 17.7.2004

3 Bericht der Präsidentschaft im 1. Halbjahr 2006: Ratsdok. 10418/06 v. 12.7.2006

das die restriktive Asyl- und Einwanderungspolitik mit Zähnen und Klauen versieht: Die Europäische Grenzschutzagentur (Frontex) hat ihre Arbeit aufgenommen, gemeinsame Einsatzteams helfen vor den Kanarischen Inseln und vor Lampedusa den nationalen Grenzpolizeien, die „illegale Einwanderung“ afrikanischer Flüchtlinge abzuwehren.⁴ Die umstrittene Asylverfahrensrichtlinie mit ihrer doppelten Drittstaatenklausel ist verabschiedet, eine Liste „sicherer“ Drittstaaten in Vorbereitung. Neue elektronische Instrumente der Abschottung – insbesondere das Visa-Informationssystem (VIS) – sind im Aufbau.⁵

„Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union beruht auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen“, hieß es in Art. III-270 des Verfassungstextes. Dieser Grundsatz stand schon hinter dem Rahmenbeschluss über den EU-Haftbefehl aus dem Jahre 2002. Nahezu fertig gestellt hat der Rat nun einen weiteren Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung, der strafrechtliche Ermittlungsmaßnahmen in einem Mitgliedstaat auf Anordnung der Justizbehörden eines anderen ermöglicht. Die Rechte der Beschuldigten bleiben bei dieser gegenseitigen Anerkennung weitgehend auf der Strecke. Die dünne Vorlage, die die Kommission hierzu vorgelegt hat, ist in den Beratungen des Ministerrates weiter abgemagert.⁶

Gleiches gilt für einen Rahmenbeschluss-Entwurf über den Datenschutz, der die Einführung des „Grundsatzes der Verfügbarkeit“ beim Austausch polizeilicher Daten etwas abfedern sollte.⁷ Der Datenschutz kann warten, so sagen einige mächtige Mitgliedstaaten. Hauptsache der „freie Markt“ für Polizeidaten, ihre „Verfügbarkeit“ über die Grenzen hinweg, wird schnell verwirklicht.

Die Parole der EU-Innen- und JustizpolitikerInnen lautet: „Weiter im Text.“ Und maßgebend ist für sie dabei der Text des auf dem EU-Gipfel im November 2004 verabschiedeten Haager Programms, das die Aufgaben für die Innen- und Justizpolitik der folgenden fünf Jahre detailliert benannte und mit Fristen versah.⁸ Der Verfassungsvertrag habe dabei „als Leitlinie für das anzustrebende Ziel gedient“, heißt es in diesem Fünfjahresplan der ansonsten so marktbesessenen EU. Die Leitlinie

4 siehe den Beitrag von Mark Holzberger in diesem Heft, S. 56-63

5 siehe S. 29-43 in diesem Heft

6 siehe Bürgerrechte & Polizei/CILIP 83 (1/2006), S. 86 f.

7 siehe den Beitrag von Tony Bunyan in diesem Heft, S. 21-28

8 Ratsdok. 16054 v. 13.12.2004, s. den Beitrag von Norbert Pütter in diesem Heft, S. 9-20

wird nun nicht wie vorgesehen Ende 2006 in Kraft treten. Das macht aber nichts: Die zu diesem an sich unbedeutenden „Wechsel der Rechtsgrundlage“ vorgesehene „Überprüfung“, ob der Plan denn bis dahin erfüllt wäre, fällt dann eben aus. Die wirkliche Verfassung der EU stand ohnehin nicht zur Disposition.

Die falsche Frage nach der Souveränität

Die EU wächst zusammen, und sie tut das nicht nur auf wirtschaftlichem Gebiet durch den expansiven Binnenmarkt, sondern auch und gerade in den traditionellen Kernbereichen staatlicher Souveränität: beim Militär, bei der Inneren Sicherheit und bei der Sicherung der Grenzen nach außen.

Förmliche eigene Zuständigkeiten besitzt die EU bisher nur beim letzten Punkt. Sie verfügt zwar (noch) nicht über eine eigene Grenzpolizei, aber die Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten überwachen die Außengrenze „im gemeinsamen Interesse“, mit gemeinsamen Instrumenten (dem Schengener Informationssystem und demnächst dem VIS) und – siehe oben – einer gemeinsamen „Agentur“ zur Koordination. Für diejenigen, die als Flüchtlinge oder ImmigrantInnen ohne das nötige Kleingeld nach Europa wollen, ist die EU längst ein zusammenhängendes Territorium, das nicht erst auf der teilweise mit Mauern und Stacheldraht bewehrten Grenzlinie beginnt. Die EU-Außengrenzen sind dynamisch: Sie erstrecken sich von den Pufferstaaten, deren Polizei und Militär im Interesse der EU gegen „illegale ImmigrantInnen“ vorgehen, bis hinein ins Inland der Mitgliedstaaten, wo „DrittausländerInnen“ einer verschärften Kontrolle unterliegen.

Formell sind Militär und Außenpolitik sowie Polizei und Strafrecht nur Gegenstand intergouvernementaler Zusammenarbeit. Einen Außenminister hat die EU nicht. Der Verfassungsvertrag hätte diesen Posten förmlich geschaffen. Vorerst amtiert der Generalsekretär des Rates als Schattenaußenminister, dem schon heute die Entwicklung der militärischen Kooperation und deren Koordination obliegt.

Es gibt auch keinen EU-Innenminister. Der im Verfassungsvertrag vorgesehene Ausschuss für die operative Zusammenarbeit (COSI), der alle polizeilichen Einrichtungen der EU samt dem geheimdienstlichen Lagezentrum (SitCen) zusammenführen soll, entsteht auch ohne diese Rechtsgrundlage. Für die Polizeibehörden stellen die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten immer weniger eine echte Begrenzung dar. Ein zu-

sammenhängendes Polizeirecht gibt es zwar auf EU-Ebene nicht. Aber erstens hat schon das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) erste Grundlagen für (binnen-)grenzüberschreitende polizeiliche Methoden gelegt. Zweitens hat die EU in den vergangenen Jahren mit der (vorgeschobenen) Begründung, den Terrorismus bekämpfen zu wollen, eine Masse von neuen Beschlüssen und Rahmenbeschlüssen hervorgebracht, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. Drittens belegen beispielsweise die großenteils aus Empfehlungen und „Leitfäden“ bestehenden Regeln der EU in Bezug auf Demonstrationen und Sportereignisse, wie wirksam „soft law“ sein kann. Viertens geht das Netz aus bi- und multilateralen Abkommen und Absprachen, die auf dem SDÜ aufbauen, mittlerweile erstaunlich weit. Teilweise räumen die Mitgliedstaaten ihren PolizeibeamtInnen gegenseitig selbst exekutive Befugnisse ein. Mit dem „Prinzip der Verfügbarkeit“ werden fünftens auf mittlere Sicht auch die Binnengrenzen zwischen den polizeilichen Datenbanken fallen.

Das Polizeirecht der EU mag ein Flickenteppich mit einigen Löchern sein, dennoch ist die EU auch in Sachen Polizei (und ähnlich hinsichtlich der Militärpolitik) erheblich mehr als eine supranationale Organisation, in der souveräne Staaten in ausgewählten Einzelfragen zusammenarbeiten. Die EU ist vielmehr ein – noch – unvollständiger Staat. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Zweite und Dritte Säule der EU nicht „vergemeinschaftet“ sind und die Kommission als „europäische Exekutive“ hier zwar eine wachsende, aber keine bestimmende Rolle spielt. Eine „EU-Regierung“ gibt es nicht; es sind die nationalen Regierungen, die im (Minister-)Rat den Ton angeben. Sie handeln dabei aber nicht mehr einzeln, sondern als Verbund. Sie betreiben eine EU-Gesetzgebung, die stark in den nationalen Rahmen eingreift, deren Umsetzung auf nationaler Ebene verbindlich ist und von Rat und Kommission eingefordert und überprüft wird.

Wie gering der Spielraum der nationalen Instanzen ist, wurde am Beispiel des EU-Haftbefehls deutlich sichtbar. Sowohl die damalige rot-grüne Bundesregierung als auch die konservativ-liberale Opposition haben den Rahmenbeschluss bei seiner Verabschiedung im Juni 2002 als „Anti-Terror-Maßnahme“ beklatscht. Als es dann im Rechtsausschuss des Bundestages an die Umsetzung in deutsches Recht ging, mussten die VertreterInnen der Parteien allesamt feststellen, dass dieser Rahmenbeschluss an den Grundfesten des deutschen Strafverfahrensrechts rüttelte. Das Ergebnis war ein Umsetzungsgesetz, welches das Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig kassierte. Das Gericht wagte es

allerdings nicht, den Rahmenbeschluss selbst anzutasten, weil es eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof befürchtete.⁹

Die EU-Gesetzgebung hebt nationale Begrenzungen aus. Und sie wird von den nationalen Regierungen auch systematisch dazu benutzt. Der verflorsene Bundesinnenminister Otto Schily konnte sich auf diese Weise eine nochmalige öffentliche Diskussion um die Einführung biometrischer Pässe sparen. Eine mit maßgeblicher deutscher Beteiligung zu Stande gekommene EU-Verordnung reichte aus.

Für eine neue und andere Verfassungsdebatte

Der unvollständige Staat EU hat nicht nur ein „Demokratiedefizit“, das sich mit leichten Retuschen ausgleichen ließe. Seine Gesetzgebung ist exekutiv-lastig, und sie wird es auch bleiben, wenn der Rat demnächst beschließen sollte, seine Entscheidungen in der Dritten Säule mit qualifizierter Mehrheit zu fassen und das Europäische Parlament (EP) daran zu beteiligen. Dafür sorgen nicht nur die festgezurrten Acquis, die rechtlichen „Besitzstände“ der Union, hinter die das EP nicht zurückfallen und die es faktisch nicht in Frage stellen darf. Dafür sorgt auch das Parlament selbst, das von den konservativen und sozialdemokratischen Staatsparteien der Mitgliedstaaten dominiert wird, deren Abgeordnete im „Ernstfall“ – siehe die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten¹⁰ – so abstimmen, wie man es ihnen zu Hause vorgibt. Unter dieser Voraussetzung dürfte eine stärkere Parlamentarisierung nur eine Beschleunigung der EU-Politik bewirken, nicht aber ihre grundsätzliche Neuorientierung und Demokratisierung. Was der EU fehlt, ist eine kritische Öffentlichkeit. Die aber ist bereits auf nationaler Ebene kaum vorhanden.

Der Marktliberalismus, die Militarisierung und repressive Ausrichtung der EU nach innen und an ihren äußeren Grenzen – das waren die wesentlichen Einwände der GegnerInnen des Verfassungsvertrags. Zumindest in Frankreich und den Niederlanden konnten sie die Bevölkerung überzeugen. Jetzt braucht Europa eine neue Verfassungsdiskussion, eine die die „wirkliche Verfassung“ der EU aufs Korn nimmt.

⁹ s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 81 (2/2005), S. 87-89

¹⁰ Holzberger, M.: Aktenberge bis zum Mond, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 82 (3/2005), S. 59-67

Wachstumsringe Innerer Sicherheit

Tampere und Den Haag in der Umsetzung

von Norbert Pütter

Mit Fünfjahresplänen versucht die EU, die Entwicklung hin zu einem gemeinsamen europäischen Raum von Strafverfolgung und Polizeiarbeit zu beschleunigen. Obwohl die verschiedenen Veränderungen unübersichtlicher kaum sein könnten, zeichnen sich die Umrisse einer europäischen Sicherheitsarchitektur ab.

Seit nunmehr dreizehn Jahren ist die „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ ein offizieller Bestandteil der EU. Der Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft trat, machte diesen Politikbereich insgesamt als Dritte Säule der Unionsaktivitäten zum Gegenstand einer intergouvernementalen Zusammenarbeit, bei der alle Entscheidungsgewalt beim Ministerrat liegt und das Europäische Parlament sowie der Europäische Gerichtshof weitgehend ausgeschaltet sind. Die Innen- und Justizpolitik war damit zwar nicht „vergemeinschaftet“, der Weg zu einer europäischen inneren Sicherheitspolitik jedoch eröffnet.

Der Vertrag von Amsterdam (Inkrafttreten 1999) erklärte die „Herstellung“ eines gemeinsamen Raumes „der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu einem Ziel der Union und wertete die polizeiliche und strafjustizielle Zusammenarbeit erheblich auf. „Amsterdam“ brachte auch insoweit eine Weiterentwicklung, als die Schengener Kooperation nun in die Unionsstrukturen integriert und einige vormals der Dritten Säule zugerechneten Regelungsbereiche (u.a. Einwanderungs- und Asylpolitik, Außengrenzkontrolle) in die Erste Säule verschoben, d.h. vergemeinschaftet wurden. Auch in der verbleibenden Dritten Säule bediente man sich fortan „flexiblerer“ Rechtsinstrumente – Beschlüsse und Rahmenbeschlüsse – und ersparte sich so die aufwändige Ratifikation von Abkommen.

Um die „zügige Verwirklichung“ des neuen Unionsziels zu bewirken, legte der Europäische Rat auf einer Sondertagung im finnischen

Tampere im Oktober 1999 erstmals ein Arbeitsprogramm für die kommenden fünf Jahre vor. Diesem ersten Fünfjahresplan folgte im November 2004 ein zweiter: das „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht“.¹ Beide Programme (in Tampere sprach man noch zurückhaltender von „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“) erstrecken sich auf die Bereiche Asyl- und Migrationspolitik, straf- und zivilrechtliche Zusammenarbeit sowie Kriminalitätsbekämpfung, zu der strafverfolgerische und rein polizeiliche Fragen gehören. Beide Beschlüsse (das Haager Programm häufiger und zeitlich enger) geben Fristen für die Realisierung einzelner Vorhaben vor. Und in beiden Dokumenten wird ein „Fortschrittsanzeiger“ (Scoreboard) gefordert, der den Stand der Umsetzung des Programms wiedergibt. Für das Haager Programm wird auch der Stand in den Mitgliedstaaten angegeben (deshalb „Scoreboard plus“).

Elemente der Unübersichtlichkeit

Um Fortschritte und Stagnation in der Polizei- und Strafverfolgungspolitik der EU verstehen zu können, sind zwei Vorbemerkungen erforderlich. Die erste bezieht sich auf die beteiligten Instanzen. Der bereits erwähnte Europäische Rat, also das Gipfeltreffen der Staats- und RegierungschefInnen der Mitgliedstaaten, hat in beiden Programmen den (Minister-)Rat und/oder die Kommission zu konkretem Handeln aufgefordert. Der Rat der Innen- und Justizminister ist das zentrale Entscheidungsgremium in Fragen der Dritten Säule. In fast allen Angelegenheiten müssen die MinisterInnen der 25 Mitgliedstaaten einstimmig beschließen, d.h. bereits ein Mitglied kann Beschlüsse verhindern. Die Kommission, die seit 1999 eine eigene „Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit“ hat, kann vom Rat beauftragt werden, sie kann aber auch von sich aus an ihn herantreten. Initiativen können jedoch ebenfalls von der jeweiligen Ratspräsidentschaft oder von einzelnen Mitgliedern ausgehen. Einige Fragen, die der Herstellung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ dienen, fallen in die Erste Säule. Ist dies der Fall, dann liegt das Initiativrecht für Rechtsakte allein bei der Kommission, das Europäische Parlament muss beteiligt werden

¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat (Tampere) 15. und 16. Oktober 1999, www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm; Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Ratsdok. 16054/04 v. 13.12.2004

(je nach Gegenstand kann es Beschlüsse nur verzögern oder ganz verhindern) und der Europäische Gerichtshof kann angerufen werden.

Zweitens wird der Prozess dadurch unübersichtlich, dass die Entwicklungen auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden. Innerhalb der Union kann es sich um Fragen handeln, die auf Unionsebene entschieden werden. Dies können entweder Beschlüsse und die zu deren Umsetzung erforderlichen Maßnahmen sein. Dies können aber auch Rahmenbeschlüsse sein, die ein verbindliches Ziel vorgeben, das die Parlamente der Mitgliedstaaten in anwendbares nationales Recht umsetzen müssen. Parallel zu den beiden Programmen, aber unmittelbar mit diesen zusammenhängend, hat sich die EU spezifische Aktionspläne – namentlich den Aktionsplan zur Drogen- und zur Terrorismusbekämpfung – gegeben.² Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten bi- und multilaterale Polizeiabkommen außerhalb der Unionsstrukturen geschlossen (Vertrag von Prüm, bilaterale Verträge zwischen Nachbarstaaten³), die aber faktisch die Unionszusammenarbeit vorantreiben. In den „Scoreboards“ tauchen diese Veränderungen ebenso wenig auf wie die realen Veränderungen, die sich aus anderen oder früheren Programmen entwickelten. Die Angabe des „Fortschritts“ mittels Scoreboards dient deshalb keineswegs der Transparenz und Kontrollierbarkeit, sondern allein der Bilanz bürokratisch-politischer Geschäftigkeit.

Das Haager Programm im Überblick

Im Unterschied zu Tampere folgt die Gliederung des Haager Programms der dreigeteilten Zielsetzung. Die einzelnen Vorhaben des Fünfjahresplans sind den Zielen „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ zugeordnet. Bemerkenswert an dieser Gliederung ist, was nach Ansicht des Europäischen Rates die „Freiheit“ in der Union stärken soll. Nahezu ausschließlich handelt dieser Komplex von der europäischen Asyl- und Migrationspolitik. Und neben einigen Vorhaben zur Steuerung legaler Migration, zum Niederlassungs- und Wahlrecht und zur Integration zielen die Programmpunkte auf die Abwehr unerwünschter Migration, mit einem

2 Drogenaktionsplan: Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EU) C 168 v. 8.7.2005, S. 1-18; Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung: Ratsdok. 10586/04, hierzu das Arbeitsprogramm für 2005: Ratsdok. 5657/1/05 v. 14.3.2005

3 s. Holzberger, M.: Flotter über die Grenze, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 81 (2/2005), S. 63-69 (66 ff.)

deutlichen Schwerpunkt auf repressive Maßnahmen. Es bleibt ein Geheimnis der europäischen Staats- und Regierungschefs, inwiefern mehr „Freiheit“ erreicht werden soll etwa durch den Ausbau des Schengener Informationssystems (SIS II), dessen Verknüpfung mit anderen Datenbanken (Visa-Informationssystem – VIS, Eurodac), die Überarbeitung des Handbuchs für einheitliche Außengrenzkontrollen, gemeinsame Instruktionen für die Visa-Erteilung, Minimalstandards für Personalausweise, Maßnahmen gegen Schwarzarbeit und gegen Schleusungen, Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten ... (alles Haager Programmpunkte). Das Programm verspricht „Freiheit“; realisiert wird der Ausbau der Festung Europa.

Im Juni 2005 veröffentlichten Ministerrat und Kommission ihren gemeinsamen „Aktionsplan“ zur Umsetzung des Haager Programms.⁴ Dieses Dokument teilt jeden Programmpunkt in einzelne Vorhaben auf. In der Regel wird das Jahr vorgegeben, in dem das Projekt umgesetzt werden soll. Ein Beispiel: Als erstes Element zur „Stärkung der Sicherheit“ verlangt das Haager Programm die „Verbesserung des Informationsaustauschs“ zu Zwecken der Strafverfolgung: „Der bloße Umstand, dass Informationen Grenzen überschreiten, sollte nicht länger von Bedeutung sein.“⁵ Auf einer knappen Seite nennt das Programm einige Elemente einer solchen Informationsinfrastruktur, die durch den Aktionsplan konkretisiert werden. Der Aktionsplan listet allein zu diesem Programmpunkt 21 Einzelmaßnahmen auf, die vom Rechtsakt über die Vorratsdatenspeicherung (Pkt. 3.1.a) bis zur Definition internationaler Leitlinien für den Umgang mit Fluggastdatensätzen (Pkt. 3.1.o) reichen.⁶

Das „Scoreboard“ für 2005⁷ umfasst insgesamt 149 Einzelmaßnahmen; dabei handelt es sich nur um solche Elemente, die nach den Vorgaben des Aktionsplans nicht erst für die Jahre 2006 bis 2009 geplant waren. Unter „Sicherheit“ listet der Aktionsplan knapp 100 Einzelmaßnahmen auf, von denen 49 im Scoreboard für 2005 erwähnt werden. Darunter sind die 39 Vorhaben, die laut Aktionsplan bereits im Jahre 2005 zu erledigen waren. Dies gelang bei 25 Maßnahmen, acht Vorhaben

4 Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms, Ratsdok. 9778/2/05 v. 10.6.2005

5 Haager Programm a.a.O. (Fn. 1), S. 18

6 Aktionsplan a.a.O. (Fn. 4), S. 13 f.

7 http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_2006/scoreboard_en.htm (Zugriff: 28.8.2006)

mussten auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden, bei sechs weiteren verzögerte sich die Realisierung. Was die Angabe, dass ein Vorhaben umgesetzt wurde, bedeutet, variiert von Maßnahme zu Maßnahme. Häufig besagt dies „nur“, dass die Kommission auftragsgemäß dem Rat (und gegebenenfalls dem Parlament) eine Mitteilung oder einen Vorschlag präsentiert hat. Es kann aber auch bedeuten, dass bereits ein gültiger Beschluss gefasst wurde oder neue verbindliche rechtliche Normen geschaffen wurden.

Entwicklungsfelder

Im Hinblick auf die Polizei- und Strafpolitik der Union lassen sich die in Tampere und Den Haag beschlossenen Vorhaben in vier Bereiche gliedern: die Schaffung neuer und den Ausbau bestehender Institutionen, die Herstellung eines unionsweiten Datenverbundes, die Verbesserung der polizeilich-operativen sowie der Zusammenarbeit in der Verfolgung von Straftaten. Im Hinblick auf die europäischen Institutionen sind im Kontext der Programme sechs Einrichtungen von Bedeutung:

- **Europol.** Das Europäische Polizeiamt existierte bereits vor Tampere. Das Haager Programm fordert nun, die Europol-Konvention bis zum 1. Januar 2008 durch ein Europäisches Gesetz (das der Verfassungsentwurf als neues Rechtsinstrument vorsah) zu ersetzen. Damit sollten die langwierigen nationalen Ratifizierungsprozeduren, die sämtliche Änderungen der Konvention durchlaufen müssen, vermieden werden. Zudem wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, alle bisherigen Zusatzprotokolle in ihr Recht umzusetzen, Europol alle „erforderlichen hochwertigen Informationen“ zur Verfügung zu stellen und eine gute Zusammenarbeit ihrer Behörden mit Europol zu fördern.⁸
- **Eurojust.**⁹ Bereits der Tampere-Gipfel hatte die Einrichtung einer Stelle gefordert, die strafrechtliche Ermittlungen „in Fällen internationaler organisierter Kriminalität koordinieren und unterstützen“ sollte. Gegründet wurde Eurojust durch einen Beschluss des Rates im Jahre 2002.¹⁰ Der Behörde gehören Staatsanwälte, Richter oder Polizisten der Mitgliedstaaten an. Ihr Zuständigkeitsbereich er-

⁸ s. den Beitrag von Ben Hayes in diesem Heft, S. 46-55

⁹ www.eurojust.europa.eu

¹⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl. EG) L 63 v. 6.3.2002, S. 1-13

streckt sich auf alle Delikte, die in die Zuständigkeit von Europol fallen, sowie auf einige weitere Deliktgruppen: Umweltkriminalität, Geldwäsche, Computerkriminalität, Korruption und Betrug. Zukünftig – so ist es bereits im Verfassungsentwurf vorgesehen (Art. III-175) – soll Eurojust zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft umgewandelt werden.

- **Frontex.**¹¹ Die Europäische Grenzschutzagentur ist ein typisches Beispiel dafür, wie die EU sich außerhalb der Programme entwickelt. In Tampere war von einer solchen Einrichtung noch nicht die Rede. Man beschränkte sich darauf, eine „engere Zusammenarbeit und gegenseitige technische Unterstützung der Grenzkontrollbehörden“ zu „wünschen“.¹² Erst nachdem der damalige deutsche Innenminister Otto Schily 2001 die Idee einer gemeinsamen europäischen Grenztruppe in die Welt gesetzt hatte, begann die Entwicklung, die zu Frontex führte. Im Haager Programm begrüßt der Europäische Rat nicht nur die Einrichtung der Agentur. Er beauftragt die Kommission vielmehr, bereits 2007 eine Evaluierung ihrer Tätigkeit vorzulegen und zu der Frage Stellung zu nehmen, ob der Agentur weitere Aufgaben übertragen werden sollen; in diesem Zusammenhang „sollte auch geprüft werden, ob eine Europäische Grenzschutztruppe geschaffen werden könnte“.¹³
- **Cepol.** Die Einrichtung einer Europäischen Polizeiakademie wurde in Tampere beschlossen. Ende 2000 wurde sie durch Beschluss des Rates eingerichtet. 2005 wurde ihr Rechtsstatus verbessert und sie erhielt ein eigenes Budget; das administrative Zentrum von Cepol wurde ins britische Bramshill verlegt.¹⁴ Das Ziel der Akademie besteht vor allem in der Fortbildung des polizeilichen Führungspersonals der Mitgliedstaaten und der europäischen Institutionen. Die Inhalte erstrecken sich zum einen auf die Wissensvermittlung (Polizei- und Rechtssysteme der Mitgliedstaaten, deren Beziehungen untereinander, Verfahren des internationalen Amts- und Rechtshilfeverkehrs), zum anderen auf gemeinsame Ausbildungen und gemeinsame Ausbildungsstandards. Den Kern von Cepol bildet der Verbund

11 s. hierzu den Beitrag von Mark Holzberger in diesem Heft, S. 56-63

12 Schlussfolgerungen Tampere a.a.O. (Fn. 1), Schlussfolgerung 24

13 Haager Programm a.a.O. (Fn. 1), S. 15 f.

14 Beschluss 2005/681/JI des Rates vom 20.9.2005, ABl. EU L 256 v. 1.10.2005, S. 63-70

der europäischen polizeilichen Ausbildungseinrichtungen. Die Seminare der Akademie finden denn auch in den nationalen Ausbildungszentren statt. Daneben gibt es eine elektronische Lernplattform.

- **COSI.** Um die Kluft zwischen den Beratungen des Ministerrates und der Vorbereitung oder Umsetzung ihrer Beschlüsse in konkrete polizeiliche Arbeit zu verkleinern, hatten die Verträge von Maastricht und Amsterdam einen „Ausschuss hoher Beamter“ eingerichtet. Während Tampere dieses Problem vernachlässigte, nimmt das Haager Programm Bezug auf den in der Zwischenzeit vorgelegten Verfassungsentwurf, der die Einrichtung eines ständigen Sicherheitsausschusses („Standing Committee on Internal Security“, COSI) vorsah. Der Rat wird aufgefordert, „Tätigkeitsbereich, Aufgabenstellung, Zuständigkeiten und Zusammensetzung“ festzulegen, damit er „so rasch wie möglich nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages eingesetzt werden“ kann.¹⁵ Obgleich das Verfassungsprojekt einstweilen auf Eis gelegt werden musste, gehen die Arbeiten in diese Richtung weiter. Im „Scoreboard“ wird ein Vorschlag bis spätestens zum 1. November 2006 angekündigt; Diskussionen hätten auf dem informellen Ministertreffen im Januar 2006 begonnen und machten Fortschritte.¹⁶ Um die Zeit bis zum Inkrafttreten der Verfassung zu überbrücken, beauftragte das Haager Programm den Rat halbjährliche Treffen zu organisieren, an denen die Vorsitzenden des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) und des Ausschusses hoher Beamter für Fragen der 3. Säule (Artikel 36-Ausschuss, CATS) sowie Vertreter der Kommission, von Europol, Eurojust, Frontex, der Task Force der Polizeichefs (PCTF) und des (geheimdienstlichen) EU-Lagezentrums SITCEN teilnehmen sollten.¹⁷ Am 13. Mai 2005 fand die erste Sitzung des namenlosen Gremiums statt, dessen Gegenstand ein Brainstorming über die eigene und die zukünftige Aufgabe von COSI war.¹⁸ Mit dem Teilnehmerkreis wird die Säulenstruktur der EU bereits überwunden. Es ist offenkundig, dass mit COSI die Keimzelle eines europäischen Innenministeriums entsteht.

15 Haager Programm a.a.O. (Fn. 1), S. 25

16 Scoreboard a.a.O. (Fn. 7), Pkt. 3.4, s.a. Ratsdok. 6626/05 v. 21.2.2005

17 Haager Programm a.a.O. (Fn. 1), S. 25

18 Ratsdok. 8989/05 v. 8.6.2005

- **PCTF:** Die Einrichtung der „Task Force of Police Chiefs“ wurde in Tampere beschlossen. Seither kommen die Polizeichefs der Mitgliedstaaten zu halbjährlichen Treffen zusammen. In einem Bericht vom Mai 2005 attestierte die Kommission der PCTF „unzureichende Effizienz“; gleichzeitig sollte ihre Wirkung aber nicht unterschätzt werden.¹⁹ In der zukünftigen Sicherheitsarchitektur der EU soll die PCTF auf der operativen Ebene die Verbindung zwischen COSI und den nationalen Polizeibehörden herstellen.

Polizeilicher Datenverbund und operative Polizeiarbeit

Die Herstellung eines umfassenden polizeilichen Datenverbundes ist ein zweites Entwicklungsfeld europäischer innerer Sicherheitspolitik. Der Umfang der zu speichernden Daten und das Spektrum der polizeilich verfügbaren Datenbanken sollen erheblich ausgeweitet werden. Technisch und rechtlich geht es dabei um die Realisierung des „Grundsatzes der Verfügbarkeit“. Flankiert wird dies durch die Vorgabe minimaler Datenschutzstandards, die eher den Sinn haben, die Polizeien vor massenhaftem Datenmüll zu bewahren als die Rechte der BürgerInnen zu schützen.²⁰

Eine Reihe von Maßnahmen dient dazu, die „operative Zusammenarbeit“ der Polizeien und zwischen Polizei und Zoll zu verbessern. Drei Elemente sind besonders erwähnenswert:

- **Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung,** insbesondere an den Binnengrenzen. Im Juli 2005 legte die Kommission dem Rat einen Entwurf für einen entsprechenden Beschluss vor. Die Vorlage, durch die auch die Bestimmungen über Observation und Nacheile des Schengener Durchführungsübereinkommens erweitert werden sollen, beinhaltet ein umfangreiches Repertoire von praktischen Maßnahmen, die vom Informationsaustausch über die Vereinheitlichung der Ausrüstung bis zur Koordinierung gemeinsamer Ermittlungen reichen.²¹ Noch für das laufende Jahr ist ein Entwurf über „Mindestnormen für den grenzüberschreitenden Einsatz von Ermittlungstechniken“ geplant, die die operative Zusammenarbeit der Polizeien über die Binnengrenzen hinweg verbessern sollen.

¹⁹ KOM(2004) 376 endg. v. 18.5.2004, S. 21 f.

²⁰ s. die Beiträge von Tony Bunyan und Heiner Busch in diesem Heft, S. 21-28 u. 29-43

²¹ KOM(2005) 317 endg. v. 18.7.2005

- **Die Kooperation von Polizei- und Zollbehörden.** Das Haager Programm fordert den Rat auf, die „Zusammenarbeit von Polizei und Zoll auf der Grundlage gemeinsamer Grundsätze (zu) intensivieren.“ Im April 2006 verabschiedete der Rat eine Empfehlung, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, entsprechende Vereinbarungen „zwischen Polizei, Zoll und anderen spezialisierten Strafverfolgungsbehörden zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität“ zu schaffen. Die nationalen Regelungen sollen u.a. folgende Punkte beinhalten: einen unbeschränkten Datenaustausch (gegebenfalls bis zum gegenseitigen unmittelbaren Zugang zu Datenbeständen), Verfahren für gemeinsame Aktionen, gemeinsame Ermittlungsteams oder die Nutzung von Ressourcen etc., die Entsendung von Verbindungsbeamten und eine gemeinsame Ausbildung; zudem sollen die Voraussetzung für die Beteiligung an „multilateralen ständigen Strukturen der Zusammenarbeit zwischen Polizei, Zoll und anderen Strafverfolgungsbehörden in den Regionen an den Binnengrenzen“ geschaffen werden.²²
- **Joint Investigation Teams und Joint Customs Operations.** Bereits im Juni 2002 hatte der Rat einen Rahmenbeschluss über gemeinsame Ermittlungsgruppen gefasst.²³ Die Mitgliedstaaten sollten dessen Bestimmungen bis zum 1. Januar 2003 umsetzen. Anfang 2005 bilanzierte die Kommission, dass nur ein Mitgliedstaat diese Frist eingehalten hatte.²⁴ Die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses haben nur so lange Gültigkeit, bis das Europäische Rechtshilfeübereinkommen – das die selben Bestimmungen enthält – in allen Mitgliedstaaten in Kraft getreten ist. In welchem Ausmaß gemeinsame Ermittlungsgruppen eingesetzt werden, ist nicht bekannt. Im Haager Scoreboard wird erwähnt, dass die Mitgliedstaaten in der Zwischenzeit „nationale Experten“ benannt haben, die bei der Einrichtung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen helfen und als Kontaktstellen dienen sollen. Im Jahre 2005 fanden unter dem Management der Ratsarbeitsgruppe für Zollkooperation (CCWG – Customs Cooperation Working Group) zwei Joint Customs Operations gegen

22 ABl. EU C 124 v. 25.5.2006, S. 1 f.

23 ABl. EG L 162 v. 20.6.2002, S. 1-3

24 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0858:DE:HTML>

Rauschgifthandel und Terrorismus statt.²⁵ Aufgrund dieser Erfahrungen aktualisierte die CCWG ihre Anleitung für entsprechende Operationen.

Strafverfolgung und mehr

Die Folgen, die die europäische Strafrechts- und Strafverfolgungspolitik auf der polizeilichen Ebene haben wird, können hier nur angedeutet werden. Die Entwicklung in einzelnen Sachfragen folgt dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung; gerichtliche Urteile, Feststellungen oder Anordnungen in einem Mitgliedstaat sollen in den Strafverfahren aller Mitgliedstaaten anerkannt bzw. verwertbar sein. Angleichungen im materiellen Strafrecht (Definition von Straftaten und Strafhöhen) sind mit dieser Strategie ebenso verknüpft wie Angleichungen im Strafprozessrecht. Da eine Harmonisierung in diesen Bereichen ungleich schwieriger ist als die Anerkennung gerichtlicher Erkenntnisse, funktioniert die europäische Strafrechtspolitik nach einem Muster, das Austauschbarkeit von Ergebnissen trotz erheblicher nationaler Unterschiede gewährleisten soll. Der Europäische Haftbefehl ist das prominenteste Beispiel für diese Art der Europäisierung, bei der die Schutzrechte der Betroffenen systematisch auf der Strecke bleiben.

Eine Reihe von Maßnahmen soll den Informationsverbund im Strafverfahren stärken. Die Kommission hat z.B. einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über die Verwertbarkeit früherer Verurteilungen in Gerichtsverfahren und ein Grünbuch über das Problem der Doppelbestrafung vorgelegt. Seit 2004 verhandelt der Ministerrat einen Rahmenbeschluss über Verfahrensrechte im Strafverfahren. In den kontroversen Beratungen des Rates sind die Mindestnormen, die die Kommission vorgeschlagen hatte, in der Zwischenzeit weiter aufgeweicht worden.²⁶ Bei der Ratstagung Anfang Juni 2006 verständigte man sich auf einen Kompromiss, dem zufolge nur Mindeststandards formuliert werden sollen und die Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention von den Mitgliedstaaten nicht unterschritten werden dürfen.²⁷

Auf der selben Sitzung haben die Innen- und JustizministerInnen auch grundsätzlich der Europäischen Beweisordnung zugestimmt;

²⁵ Scoreboard a.a.O. (Fn. 7), Pkt. 3.4 (k)

²⁶ s. Busch, H.: Beschuldigtenrechte, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 83 (1/2006), S. 83 f.

²⁷ Pressemitteilung des Rates 9409/06 (Presse 144), S. 14

einen entsprechenden Rahmenbeschluss hatte die Kommission bereits 2003 vorgeschlagen.²⁸ Keine Einigung erzielten die MinisterInnen hingegen über das Kernstück der Beweisanordnung: ein Formblatt, durch das die Strafverfolgungsbehörden eines Staates Sachen, Schriftstücke und Daten von Behörden anderer Mitgliedstaaten anfordern können und diese ohne jede weitere Prüfung erhalten. Zudem forderte der Rat im April 2006 zu prüfen, ob Telekommunikations- und elektronische Daten in den Regelungsbereich der Beweisanordnung aufgenommen werden könnten.²⁹

Das Spektrum der gegenwärtigen Polizei- und Strafrechtspolitik auf der Ebene der EU ist mit den vorgestellten Elementen keineswegs erschöpft. Neben einer Reihe von deliktischen Initiativen (Drogenhandel, Geldfälschung, Kinderpornografie, Korruption) und neben Maßnahmen, die der Aus- und Fortbildung sowie dem gegenseitigen Austausch des Personals dienen, fallen vier Bereiche auf, denen die EU besondere Aufmerksamkeit zu widmen scheint: Organisierte Kriminalität, Terrorismus und mit diesen Bedrohungen korrespondierend die Bekämpfung der Geldwäsche und der Schutz kritischer Infrastruktur.

Einige Merkmale

Kennzeichnend für die Entwicklung der letzten Jahre ist zunächst der zeitliche Druck, der aufgebaut wird, um den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu verwirklichen. Die Beteiligten – Staats- und Regierungschefs, Ministerrat und Kommission – tun so, als ob ihnen die Zeit davonliefe. Enge zeitliche Fristen werden gesetzt, die die Beteiligten selbst oft nicht einhalten können. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten sieht die Bilanz der Umsetzung dann noch schlechter aus. Die Kommission beklagt sich denn auch häufig darüber, dass sie in Fragen der Dritten Säule nicht den Europäischen Gerichtshof anrufen, sondern allenfalls die Mitgliedstaaten brieflich an die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen erinnern kann.

Als größtes Hindernis für einen weiteren Ausbau betrachtet die Kommission die Einstimmigkeitsregel im Ministerrat, durch die ein Land einen Beschluss verhindern bzw. die Verhandlungen in die Länge ziehen kann. Weil ihr dieser Aushandlungsprozess zu lange geht, bedau-

²⁸ KOM(2003) 688 endg. v. 14.11.2003

²⁹ Pressemitteilung des Rates 8402/06 (Presse 106)

ert es die Kommission zutiefst, dass das Verfassungsprojekt auf Eis gelegt werden musste. Der Verfassungsvertrag hätte die Säulenstruktur aufgehoben und den Gesetzgebungsprozess in der Innen- und Justizpolitik bis auf Ausnahmen dem heute in der Ersten Säule geltenden Verfahren angeglichen: Eine qualifizierte Mehrheit im Rat hätte fortan ausgereicht, das Europäische Parlament hätte mitentscheiden dürfen. Dass dies ein Gewinn sei, so die Kommission, hätten die Erfahrungen mit zwei Projekten aus der Ersten Säule gezeigt: Über die Richtlinie zur Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten und über den Grenzkodex habe man mit dem Parlament binnen weniger Monate eine Einigung erzielt.³⁰ Aus bürgerrechtlicher Perspektive zeigt dies aber auch, dass eine stärkere Beteiligung des Parlaments nicht zwangsläufig zu wünschenswerten Ergebnissen führt. Dass das Europa der Inneren Sicherheit nicht noch schneller und repressiver kommt, ist nicht das Verdienst des Parlaments, sondern resultiert daraus, dass der Ministerrat so lange braucht, bis die in ihm versammelten Hardliner eine gemeinsame Linie finden.

Im Hinblick auf die Inhalte erweist sich das Schicksal der Verfassung als irrelevant. Der institutionelle Ausbau der Apparate Innerer Sicherheit schreitet voran. Dabei macht es weder einen Unterschied, ob diese unterschiedlichen „Säulen“ der Union angehören, noch ob es sich um strafverfolgende, polizeiliche, nachrichtendienstliche oder Zollbehörden handelt. Es ist absehbar, dass dieser europäische Verbund die nationalen Arrangements nicht nur überwölben, sondern diese auch direkt verändern wird. Diese Veränderungen beziehen sich auf die polizeistrategische Einsatzphilosophie (Intelligence-Arbeit und Vorfeldermittlungen), die wachsende Bedeutung der Informationsarbeit – einschließlich der Verknüpfung von Datenbeständen unterschiedlicher Zwecksetzungen – sowie die Zusammenfügung unterschiedlicher Kontrollbehörden. Während die Befugnisse der Apparate europäisch erweitert werden, werden zum Rechtsschutz der BürgerInnen allenfalls „Mindeststandards“ formuliert. Mit der Reichweite und der Eingriffstiefe europäischer Regelungen wächst der bürgerrechtliche Schutz nicht, sondern er wird kleiner. Dass gegenüber dem bürokratischen Mehrebenenverbund die Parlamente keine echte Kontrollchance haben – selbst wenn sie wollten –, bedarf kaum der Erwähnung.

³⁰ KOM(2006) 333 endg. v. 28.6.2006, S. 15 f.

Freier Markt für Polizeidaten

Das Prinzip der Verfügbarkeit

von Tony Bunyan

Die EU will die „Hindernisse“ für den grenzüberschreitenden Austausch von Polizeidaten beseitigen. Sie beseitigt damit gleichzeitig die Voraussetzungen des Datenschutzes.

„Mit Wirkung vom 1. Januar 2008 sollte sich der Austausch dieser Informationen nach den für den Grundsatz der Verfügbarkeit geltenden Bedingungen richten.“ So steht es im Haager Programm, dem Fünfjahresplan für die Innen- und Justizpolitik, den die Staats- und Regierungschefs der EU, der Europäische Rat, im November 2004 angenommen haben.¹ Dieses Prinzip „bedeutet, dass unionsweit ein Strafverfolgungsbeamter in einem Mitgliedstaat, der für die Erfüllung seiner Aufgaben Informationen benötigt, diese aus einem anderen Mitgliedstaat erhalten kann und dass die Strafverfolgungsbehörde in dem anderen Mitgliedstaat, die über diese Informationen verfügt, sie – unter Berücksichtigung des Erfordernisses in diesem Staat anhängiger Ermittlungen – für den erklärten Zweck bereitstellt ...“. Anders ausgedrückt: Wenn die Polizei eines EU-Staates über Informationen verfügt, muss sie diese auf Anfrage an einen anderen Mitgliedstaat herausrücken. Der polizeiliche Datenaustausch im Rahmen der EU wird damit weitgehend denselben Bedingungen unterstellt, die im nationalen Kontext gelten.

Bisher richtet sich der Informationsaustausch nach bi- oder multilateralen Rechtshilfeabkommen. Das „Problem“ der Strafverfolgungsbehörden ist dabei, dass sie in jedem Einzelfall ein Ersuchen stellen müssen. Der Austausch ist zeitraubend, auch wenn er durch das Schengener Durchführungsübereinkommen und das im August 2005 in Kraft getretene EU-Rechtshilfe-Übereinkommen vereinfacht wurde. Wenn die ge-

¹ Ratsdok. 16054/04 v. 13.12.2004

wünschten Daten als Beweismittel im Strafverfahren verwendet werden sollen oder für ihre Erhebung Zwangsmaßnahmen erforderlich sind, bedarf es zudem nach wie vor einer richterlichen Genehmigung.

Um den Datenaustausch zu beschleunigen, fordert das Haager Programm bei der Umsetzung des neuen Prinzips „die neuen Technologien in vollem Umfang“ zu nutzen. Seit den 90er Jahren bedeutete dies vor allem, gemeinsame Informationssysteme auf EU-Ebene wie das Schengener Informationssystem, die Datenbanken von Europol oder das Zollinformationssystem zu schaffen, über deren schnelles Wachstum selbst der Ministerrat zwischenzeitlich erstaunt war.² Dennoch bezogen sich die gemeinsamen Datensysteme nur auf bestimmte Aspekte polizeilicher Arbeit. Vor allem aber blieb der Datenaustausch davon abhängig, dass die Mitgliedstaaten ihre Daten tatsächlich in die Informationssysteme eingaben. Statt „neue zentralisierte europäische Datenbanken“ zu schaffen, setzt die EU nun auf den „gegenseitigen Zugriff auf nationale Datenbanken oder deren Interoperabilität oder direkten (Online-)Zugang, auch für Europol“.

Die Anfänge

Dass in einigen EU-Staaten sowohl für die Erhebung bestimmter Daten als auch für deren Übermittlung ins Ausland eine justizielle Genehmigung notwendig ist, sei ein Hindernis für die effiziente Zusammenarbeit. Dies war das Ergebnis einer Umfrage, die die niederländische EU-Präsidentschaft im Juli 2004 in der Strafrechtsarbeitsgruppe des Rates durchführen ließ. Den Fragebogen über „besondere Ermittlungsmethoden“, in dem es neben diversen verdeckten Maßnahmen auch um die rechtlichen Bedingungen für den Austausch von Daten und Erkenntnissen ging, hatten die USA zuvor bereits unter den Mitgliedern der G8 zirkulieren lassen. Die Gruppe der acht größten Industriestaaten hatte sich seit 2002 regelmäßig mit diesem Thema befasst.³ Hintergrund dessen war zunächst die Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September

2 In einer Bilanz der EU-Datensysteme aus dem Jahre 2003 wundert sich der Rat, dass das SIS „(mindestens !!!) von 125.000“ Terminals abgefragt werden konnte, Ratsdok. 8857/03 v. 6.5.2003.

3 Bunyan, T.: The exceptional and draconian, www.statewatch.org/news/2005/jul/exceptional-and-draconian.pdf, siehe auch: ders., Geheimverfahren gegen Terroristen. G8-Modelle für die EU, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80 (1/2005), S. 61-68

2001. Die Debatte wurde jedoch schnell auf „organisierte Kriminalität“ und schließlich Kriminalität im Allgemeinen ausgedehnt. Ihre Wirkungen waren auch in der EU bereits spürbar, bevor der ominöse Fragebogen zirkulierte.

Mit der auf dem EU-Gipfeltreffen am 25. März 2004, zwei Wochen nach den Anschlägen von Madrid, verabschiedeten „Erklärung zur Bekämpfung des Terrorismus“ war die „Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten“ endgültig auf die Tagesordnung der EU gerückt. Von einer Begrenzung auf Terrorismus-relevante Daten war dabei weder in der Erklärung selbst noch in den daran anknüpfenden Vorschlägen die Rede.⁴

Wie gefordert legte die Kommission bereits im Juni dem Rat ihre Mitteilung „betreffend den verbesserten Zugang zu Informationen für Strafverfolgungsbehörden“ vor, in der sie einen „freien Verkehr“ von Strafverfolgungsdaten propagiert und sowohl für die zuständigen nationalen Behörden als auch für Europol und Eurojust „ein Recht auf gleichberechtigten Zugang zu Daten“ vorschlägt.⁵

Vom freien Datenverkehr zum „Prinzip der Verfügbarkeit“ war es nur ein kleiner Schritt. Eine Woche vor der Ratstagung vom 30. September präsentierte die niederländische Präsidentschaft einen Vermerk zum Thema „Informationsaustausch“, in dem es heißt: „Außer mangelnder Bereitschaft gibt es rechtliche und technische Hindernisse für den Informationsaustausch. Diese Hindernisse fortbestehen zu lassen, ist mit den Grundprinzipien des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unvereinbar und im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung unverantwortlich.“ Die Konsequenz: „Vom 1. Januar 2008 an muss der Informationsaustausch in den Politikbereichen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf dem Grundsatz der Verfügbarkeit beruhen.“ Vorrangig sei, „dass gegenseitiger Zugang zu einzelstaatlichen Datenbanken gewährt wird.“⁶

Als Anfang Oktober der erste Entwurf des Haager Programms vorlag, war das „Prinzip der Verfügbarkeit“ in Stein gemeißelt.⁷ Auf dem

4 Dies gilt für einen großen Teil der in der Erklärung geforderten Maßnahmen, siehe das „scoreboard“, den „Fortschrittsanzeiger“ von Statewatch: www.statewatch.org/news/2004/mar/swscoreboard.pdf

5 KOM(2004) 429 endg. v. 16.6.2004

6 Ratsdok. 12680/04 v. 22.9.2004

7 Ratsdok. 13302/04 v. 11.10.2004

Gipfeltreffen am 5. November 2004 wurde das Programm ohne Debatte durchgewunken – die Staats- und Regierungschefs hatten offenbar Wichtigeres zu diskutieren. Das Arbeitsprogramm von Kommission und Parlament für die folgenden fünf Jahre und mit ihm die Verpflichtung, einen polizeilichen Datenaustausch ohne Grenzen zu ermöglichen, war damit innerhalb weniger Wochen hinter verschlossenen Türen ausgehandelt worden und über die Bühne gegangen, ohne dass eine parlamentarische oder gar öffentliche Debatte hätte stattfinden können.

Die Siebenerbande

Die grundsätzliche Entscheidung sollte nun in konkrete Vorschläge einfließen. Einen ersten Versuch, das Prinzip der Verfügbarkeit auszubuchstabieren, startete die nun luxemburgische Ratspräsidentschaft im März 2005 mit einem „Vermerk“ über „effizienten Informationsaustausch“.⁸ Die Liste der auszutauschenden Informationen müsse „so umfangreich und die für den Austausch notwendigen Anstrengungen so gering wie möglich“ sein. Im Klartext: „nur minimale Formalitäten, Genehmigungen, Verfahren – wenn überhaupt welche.“

Die Polizei- und andere Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sollen demnach erstens umfassenden Zugang zu allen EU-Informationssystemen im Bereich Justiz und Inneres erhalten. Das Papier nennt hier u.a. Eurodac, das System für Fingerabdrücke von Asylsuchenden, das bisher nur von Asyl- und Ausländerbehörden abfragbar ist. Die Mitgliedstaaten sollen sich zweitens gegenseitig den polizeilichen Zugriff auf nationale Verwaltungsdatenbanken gestatten: „Register über Personen, Fahrzeuge, Schusswaffen, Ausweise, und Führerscheine sowie Flug- und Schifffahrtsregister.“ Gegenseitig abfragbar – und zwar auf einer „hit/no hit-Basis“ – sollen drittens auch nationale Polizeisysteme, in erster Linie Fingerabdruck- und DNA-Profil-Datenbanken, sein.

Wie Letzteres funktionieren sollte, zeigte zwei Monate später der Vertrag von Prüm, den sieben EU-Staaten am 27. Mai 2005 unterzeichneten: Luxemburg, Belgien, die Niederlande, Frankreich, Österreich, Spanien und Deutschland.⁹ Italien hat sein Interesse an einem Beitritt bekundet. Neben anderen Fragen der polizeilichen Zusammenarbeit behandelt der Vertrag den gegenseitigen Online-Zugriff auf Fingerab-

⁸ Ratsdok. 7416/05 v. 17.3.2005

⁹ Ratsdok. 10900/05 v. 7.7.2005

druck- und DNA-Datenbanken – und zwar auf besagter „hit/no hit-Basis“. Die Polizeien der Vertragsstaaten können die jeweiligen Indices abfragen. Bei DNA-Datenbanken ist dies nur zu Strafverfolgungszwecken, bei den Fingerabdrucksystemen zusätzlich zur Gefahrenabwehr und zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erlaubt. Entscheidend ist das Recht des ersuchenden Staates. Wenn die Abfragenden dabei die Fingerabdrücke oder das DNA-Profil der betreffenden Person finden, also einen „hit“, einen „Treffer“ erzielen, erhalten sie zusätzlich auf konventionellem Wege die weiteren Informationen, die zu dieser Person verfügbar sind. Falls das DNA-Profil der betreffenden Person nicht vorhanden ist, kann der jeweilige Vertragsstaat um dessen Erhebung ersuchen. Darüber hinaus soll es regelmäßige Gesamtabgleiche der nationalen DNA-Datenbanken geben. Der Vertrag erlaubt ferner die Abfrage der jeweiligen Kraftfahrzeugregister.

Freunde der Präsidentschaft

Der Vertrag von Prüm lag – zumindest in den einschlägigen Gremien – schon auf dem Tisch, als der Rat im April 2005 eine Gruppe von „Freunden der Präsidentschaft“ (FOP) einsetzte. Diese Gruppe von ExpertInnen aus der Kommission, dem Generalsekretariat des Rates und den Mitgliedstaaten sollte die „technischen Modalitäten zur Umsetzung des Prinzips der Verfügbarkeit“ ergründen. Praktisch hieß das, dass die EU sich daran machte das auszuarbeiten, was die Siebenerbande von Prüm außerhalb der EU-Strukturen vorgegeben hatte.

Der Bericht der FOP-Gruppe liegt seit dem 24. Oktober 2005 vor, bis heute jedoch sind die Seiten 4-42 des Textes, d.h. alle wichtigen Details, für die Öffentlichkeit gesperrt.¹⁰ Die Gruppe sollte sich mit sechs Datenkategorien befassen: DNA-Profile, Fingerabdrücke, ballistische Daten, Fahrzeug- und Führerscheindaten, Telefonnummern und Telekom-Verbindungsdaten sowie Daten aus Zivilstandsregistern.

Bei DNA-Profilen folgt die Arbeitsgruppe dem im Vertrag von Prüm vorgeschlagenen Modell des gegenseitigen Direktzugriffs auf einer „hit/no hit-Basis“. Langfristig möchten die ExpertInnen jedoch auch das Interpol-Generalsekretariat, dessen Datenbank eine der wichtigsten Ressourcen für DNA-Profile ist, in die Zusammenarbeit einbinden. Sie

¹⁰ Ratsdok. 13558/05 v. 24.10.2005

schlagen dafür die Einrichtung einer „kombinierten Suchmaschine“ vor, die die DNA-Datenbanken der EU-Staaten, Interpols und von Drittstaaten verbinden soll.

Diskussionen nach Vorlage des Berichts ergaben, dass einige EU-Staaten bisher noch keine DNA-Datenbanken aufgebaut hatten. Sie wurden aufgefordert, dies schnellstens nachzuholen. Erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten existieren auch bei den rechtlichen Regelungen zur Erhebung und Aufbewahrung von DNA-Daten: Die britische Polizei erhebt DNA-Profile von allen Festgenommenen und bewahrt sie für immer auf. Dabei spielt es keine Rolle, ob das Verfahren eingestellt oder die Person freigesprochen wird. Die Folge ist, dass bereits sechs Prozent der britischen Bevölkerung in dieser Datenbank erfasst ist. Die meisten anderen Staaten haben die Erfassung auf Verdächtige und Verurteilte „schwerer“ oder „erheblicher“ Straftaten beschränkt und rund ein Prozent ihrer EinwohnerInnen gespeichert.

Bei den Automatisierten Fingerabdruck-Datenbanken (AFIS) kommt die Arbeitsgruppe zu denselben Ergebnissen. Sie empfiehlt als ersten Schritt den Direktzugriff nach dem Prümer Modell und langfristig eine kombinierte Suchmaschine unter Einbeziehung von Interpol. Darüber hinaus sollen die Polizeibehörden Zugriff zu Eurodac und zu künftigen biometrischen Datensystemen, d.h. auch zu dem im Aufbau befindlichen Visa-Informationssystem der EU, erhalten.

Den direkten polizeilichen Zugriff auf die nationalen Register empfiehlt die Gruppe auch in Bezug auf Fahrzeugdaten. Darüber hinaus ist ein EU-Datensystem für Fahrzeuge und Führerscheine (EUCARIS, European Car and Driving Licence Information System) im Aufbau.

Telekommunikationsdaten, so meint die Arbeitsgruppe, sollen die Polizeien jeweils „direkt von den relevanten Datenbanken der Anbieterfirmen in den jeweiligen Mitgliedstaaten“ abrufen können. Erstaunlicherweise findet sich in dem Papier kein Hinweis auf die Verhandlungen über die EU-Richtlinie zur Vorratsspeicherung von Verbindungsdaten, die dann im Dezember 2005 verabschiedet wurde. Sie zwingt die Telekom-Firmen zwar zur Aufbewahrung dieser Daten, ermöglicht den Strafverfolgungsbehörden aber nur einen (indirekten) Zugang auf Ersuchen. Der automatische Abruf stand – zumindest bisher – nicht zur Debatte.

Nachdem sie durchgängig Online-Abfragen befürwortet hat, ist es nicht erstaunlich, dass die Arbeitsgruppe in ihren Schlussbemerkungen die Praxis der richterlichen Genehmigung für „zuweilen überaus lang-

sam und schwerfällig“ hält und in dieser Hinsicht die „Notwendigkeit zur Überprüfung der Verfahren“ sieht.

Nullgröße Datenschutz

Im Oktober 2005 legte die Kommission ihren Vorschlag eines Rahmenbeschlusses vor.¹¹ Danach sollen die „verfügungsberechtigten“ Behörden jedes EU-Staates den „gleichwertigen zuständigen Behörden“ der anderen Mitgliedstaaten sowie Europol jeweils den Online-Zugang entweder zu den entsprechenden Datenbanken selbst oder, vor allem wenn es sich um nicht digitalisierte Informationen handelt, zu Indexdateien eröffnen. Um diese Informationen zu erhalten, müsste nicht mehr ein „(Rechts-)Ersuchen“, sondern nur noch eine „Informationsanfrage“ gestellt werden, der sich die „verfügungsberechtigte Behörde“ nur in wenigen Ausnahmen entziehen kann. Bedarf es für die Weitergabe einer richterlichen Anordnung, so müsste diese nicht von der Behörde des anfragenden Staates, sondern von der „verfügungsberechtigten“ inländischen Behörde eingeholt werden.

Die Kommission hat damit eine generelle Regelung vorgelegt, die vorerst aber nur auf die im Anhang genannten sechs Datenkategorien – jene, die auch Gegenstand des FOP-Berichts waren – anwendbar sein soll. Bis Mitte 2007 sollten die Mitgliedstaaten die notwendigen Angaben vorlegen. Der Rat zieht stattdessen eine „graduelle“ Lösung für jede der einzelnen Datenkategorien vor und hat deshalb die weitere Beratung des Vorschlags zunächst zurückgestellt. Grundsätzliche Einigung hat er dagegen über einen schwedischen Vorschlag erreicht, der zwar nicht den digitalisierten Austausch regelt, aber sämtliche im Rahmenbeschluss über den EU-Haftbefehl enthaltene 32 Deliktgruppen betrifft und der die Mitgliedstaaten dazu zwingt, Informationsersuchen innerhalb von knappen Fristen – im Eilfall acht Stunden – zu beantworten.¹²

Der gegenseitige Online-Zugriff auf Polizeidaten ist damit keineswegs erledigt. Ende März forderten die Innenminister von Frankreich, Italien, Spanien, Britannien, Deutschland und Polen (G6) eine Beschleunigung der Verhandlungen und eine Konzentration auf DNA-, Fingerabdruck- und Fahrzeugdaten.¹³ Obwohl nur drei der G6-Staaten den Ver-

¹¹ KOM(2005) 490 endg. v. 12.10.2005

¹² Ratsdok. 15482/05 v. 5.12.2005

¹³ Treffen der Innenminister in Heiligendamm, 22. und 23. März 2006, Schlussfolgerungen

trag von Prüm unterzeichnet haben, optierten sie für die baldige Anwendung dieses „zukunftssträchtigen Modells“ in der EU, das in der Tat in einigen Arbeitsgruppen des Rates schon so behandelt wird, als wäre es offizieller Bestandteil des rechtlichen Besitzstandes, des Aquis, der Dritten Säule. In ihren Schlussfolgerungen beharren die G6-Minister ferner darauf, „dass die zügige Umsetzung des Grundsatzes der Verfügbarkeit nicht von der vorherigen Verabschiedung eines Rahmenbeschlusses zum Datenschutz in der Dritten Säule abhängen darf.“

Damit sind auch die Prioritäten für die im Haager Programm enthaltenen Aufgaben klar. Hinter dem freien Markt für Polizeidaten muss selbst der zahnlose Vorschlag eines Rahmenbeschlusses über den Datenschutz zurückstehen, den die Kommission bereits im Oktober 2005 vorgelegt hatte.¹⁴ Dieser sieht zwar individuelle Rechte auf Information und Auskunft über die gespeicherten und übermittelten Daten, aber auch weitgehende Verweigerungsmöglichkeiten vor (laufende Ermittlungen, Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc.). Da es sich um einen Rahmenbeschluss handelt, bleibt die konkrete Ausformulierung dieser Rechte zudem den jeweiligen Mitgliedstaaten überlassen.

Wenn Polizeibehörden sich online an Daten anderer Mitgliedstaaten bedienen können (oder die Übermittlung von Daten innerhalb kürzester Frist und ohne wirkliche Weigerungsmöglichkeit zur Pflicht wird, wie im schwedischen Vorschlag), werden externe Kontrollinstanzen über den Datenaustausch hinweggespült. Der Grundsatz der Verfügbarkeit macht das datenschützerische Alptrauumszenario möglich, nämlich dass Daten über eine Person im Staat A zu einem bestimmten Zweck erhoben, dann zu einem anderen Zweck an die Polizei des Staates B übermittelt und dort weiter bearbeitet und ergänzt werden, um schließlich bei der nächsten Gelegenheit an den Staat C zu gelangen. Dass ein Individuum diesen Weg seiner eigenen Daten nachvollziehen könnte, ist kaum vorstellbar.

Zunächst als Instrument der Terrorismusbekämpfung verkauft und dann hinter verschlossenen Türen abgeschotteter Gremien politisch auf den Weg gebracht, demonstriert das Prinzip der Verfügbarkeit erneut den undemokratischen Charakter des politischen Prozesses in der EU. Es ist ein Beispiel dafür, wie die EU-Regierungen den „Krieg gegen den Terror“ dazu nutzen, den heranwachsenden europäischen Staat mit weitreichenden Überwachungs- und Kontrollbefugnissen auszustatten.

¹⁴ KOM(2005) 475 endg. v. 4.10.2005

Der Traum von der restlosen Erfassung

Stand und Planung der EU-Informationssysteme

von Heiner Busch

Die breite Nutzung und der Ausbau von EU-Informationssystemen im polizeilichen und fremdenpolizeilichen Sektor ist ein deutliches Zeichen für das Zusammenwachsen der EU – allerdings kein gutes.

Die Innen- und Justizpolitik der EU steht vor einem technologischen Quantensprung: 2007 soll das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) ans Netz gehen. Das neue Datensystem markiert auch dem Inhalt nach einen Generationswechsel. Die Biometrie hält definitiv Einzug in die (fremden-)polizeiliche Datenwelt der EU und die Kommission schmiedet bereits weitere Pläne für die „Interoperabilität“ mit anderen Systemen: dem Visa-Informationssystem (VIS), das ebenfalls 2007 in Betrieb gehen soll, und mit Eurodac, der Datenbank, in der seit 2003 Fingerabdrücke von Asylsuchenden EU-weit erfasst und verglichen werden. Im November vergangenen Jahres startete Europol sein „Informationssystem“ und komplettierte damit – vorerst zumindest – sein informationstechnisches Instrumentarium.

Dass polizeiliche Datenverarbeitung überhaupt den nationalstaatlichen Rahmen überschreiten könnte, erschien noch vor 25 Jahren undenkbar. Dem standen nicht nur technische, sondern auch politische Hindernisse entgegen. Der erste Anlauf für ein solches System im Rahmen von Interpol war 1981 an Souveränitätserwägungen und am geringen Vertrauen in die professionellen Standards der Nationalen Zentralbüros (NZB) vor allem in der Dritten Welt gescheitert.

Das SIS, für das 1988 die konkrete Planung begann, konnte im Unterschied dazu auf einen politisch-rechtlichen Rahmen bauen, zunächst den der Schengen-Gruppe und ab 1999 den der EU. Im März 1995 ging es für zunächst sieben Staaten in Betrieb. Mittlerweile sind fünfzehn Staaten angeschlossen – die „alten“ EU-Staaten ohne Britannien und Irland sowie die Nicht-EU-Mitglieder Norwegen und Island.

Erster Schritt – das SIS

Dass mit dem SIS ein Fahndungssystem am Anfang der Entwicklung von polizeilichen Datensystemen in der EU stand, ist nicht zufällig: Fahndungssysteme sind „hit/no hit“-Systeme, die nur eine technisch einfache Abfrage erlauben. Diese zeigt an, ob Daten zu der betreffenden Person oder Sache vorhanden sind oder nicht. Die Datensätze im SIS sind (noch) äußerst klein. Personendaten enthalten neben den Personalien nur die Angabe der ausschreibenden Behörde und des Ausschreibungszwecks sowie gegebenenfalls den Hinweis „gewalttätig“ oder „bewaffnet“. Der Austausch von Hintergrundinformationen zu den Ausschreibungen – im Falle eines „Treffers“ – erfolgt außerhalb des eigentlichen SIS über die SIRENE-Stellen,¹ die bei den nationalen Polizeizentralen – in Deutschland beim Bundeskriminalamt (BKA) – angesiedelt sind.

Gleichzeitig handelt es sich bei Fahndungsausschreibungen um Daten, die innerhalb der polizeilichen Organisation möglichst breit zugänglich sein sollen, damit die polizeiliche Basis – die an der Grenze und im Inland kontrollierenden BeamtInnen – die erwünschten Maßnahmen trifft. 1995 waren insgesamt 30.000 Terminals mit dem SIS verbunden. Heute liegt alleine die Zahl der deutschen Terminals erheblich höher: Bundespolizei und Zoll verfügen über rund 1.700 stationäre und mobile Abfrageterminals an den Grenzen. Zusätzlich ist der Zugriff auf SIS-Daten über einen großen Teil der an INPOL angeschlossenen „Arbeitsplatzcomputer“ möglich. Bei den Polizeien des Bundes und beim Zoll sind dies laut der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage von Abgeordneten der Linksfraktion im Bundestag „schätzungsweise“ 10.500. Für die Länderpolizeien gibt es keine Angaben.²

Sachfahndungsdaten – Banknoten (Registriergeld), Schusswaffen, Fahrzeuge, Identitätspapiere und Blanko-Dokumente – hatten im SIS von Anfang an ein massives Übergewicht. Die Angaben über den Datenbestand zum Jahresbeginn 2003 und 2006 (Tabelle 1) zeigen, dass ihr Anteil am Gesamtdatenbestand erneut gestiegen ist. Überdurchschnittlich angewachsen ist die Zahl der ausgeschriebenen Ausweispapiere.

Bei den Personendaten scheint sich oberflächlich betrachtet nicht viel getan zu haben. Die Gesamtzahl der Gespeicherten ist gegenüber 2003 nur unwesentlich gewachsen. Geblieben ist auch der enorme An-

1 SIRENE = Supplementary Information Request at the National Entry

2 BT-Drs. 16/1044 v. 24.3.2006

teil von Ausschreibungen nach Artikel 96 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) zur Einreiseverweigerung von Personen aus Nicht-EU-Staaten (2003: 89 Prozent, 2006: 85,2 Prozent).

Unterschiede gegenüber 2003 ergeben sich erst, wenn man die ausschreibenden Staaten berücksichtigt: Der deutsche Anteil an den Art. 96-Daten war seit 1995 überdurchschnittlich hoch. Mit fast 270.000 Ausschreibungen „besaß“ Deutschland noch im Jahre 2003 über 34 Prozent aller eingegebenen Einreiseverweigerungen. Den Rückgang um mehr als Hunderttausend erklärte das BKA auf unsere Anfrage mit dem EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten im Mai 2004, deren BürgerInnen nun nicht mehr zur Einreiseverweigerung im SIS ausgeschrieben werden dürfen. Spitzenreiter in dieser Datenkategorie ist jetzt Italien, das mit 378.381 gespeicherten Personen für fast die Hälfte aller Art. 96-Daten verantwortlich ist.

Tabelle 1: Personen- und Sachfahndungsdaten im SIS 2003/2006

Artikel SDÜ	Fahndungszweck	SIS gesamt 2006	Dt. Daten 2006	SIS gesamt 2003	Dt. Daten 2003
95	Festnahme	15.460	4.400	13.826	4.155
96	Einreiseverweig.	751.954	162.294	775.868	269.359
97	Vermisste	39.011	2.377	33.581	2.246
98	Aufenthaltsermittl.	45.189	1.414	34.379	2.752
99	Beobachtung	31.013	1.104	16.378	544
	Personen ges.	882.627	171.590	874.032	279.056
100	Banknoten	252.442	141.808	380.710	208.500
100	Blankodokumente	403.900	184.226	265.929	141.514
100	Schusswaffen	297.021	103.225	301.348	143.966
100	Ausweise	11.353.906	1.789.271	7.687.008	1.514.427
99/100	Fahrzeuge	1.472.531	131.947	1.106.626	150.217
	Sachen ges.	13.779.800	2.350.477	9.741.511	2.158.624

Quelle: BT-Drs. 16/1044 v. 24.3.2006; BT-PIProt. 15/62 v. 24.9.2003

Das SIS bleibt damit auch weiterhin in erster Linie ein elektronisches Instrument zur Abschottung der Außengrenzen und nicht eines zur Fahndung im landläufigen Sinne. Die Ausschreibungen von Beschuldigten nach Art. 95 SDÜ zur Festnahme und Auslieferung, für die ein internationaler Haftbefehl (resp. ein EU-Haftbefehl) notwendig ist, er-

reichten seit der Inbetriebnahme des SIS zu keinem Zeitpunkt einen Anteil von zwei Prozent der gesamten Personendaten. Die Zahl der zur Aufenthaltsfeststellung nach Art. 98 ausgeschriebenen ZeugInnen und Beschuldigten leichter Straftaten ist heute dreimal so hoch wie die der Ausschreibungen zur Festnahme. Die im SIS gespeicherten Daten betreffen damit ein insgesamt niedriges Kriminalitätsniveau.

Nahezu verdoppelt hat sich gegenüber 2003 die Zahl der zur polizeilichen „Beobachtung“ („verdeckten Registrierung“) ausgeschriebenen Personen. Diese Maßnahme ist in Art. 99 SDÜ ähnlich wie im deutschen Polizeirecht als Vorfeldmaßnahme konzipiert, d.h. die Betroffenen sind keine Beschuldigten und auch nicht notwendigerweise konkret verdächtig. Es reicht die polizeiliche Prognose, dass sie in Zukunft Straftaten begehen könnten. Im Falle einer Kontrolle sollen die Umstände, mitreisende Personen etc. an die ausschreibende Stelle gemeldet werden. Nicht erkennbar ist in der Statistik die ebenfalls mögliche „Beobachtung“ von Fahrzeugen. Auf die Frage, warum die Ausschreibungen nach Art. 99 zugenommen haben, lieferte uns das BKA nur die lapidare Antwort, man habe dieses Instrument eben verstärkt genutzt. Die „verstärkte Nutzung“ ist vermutlich eine Folge der Terrorismusbekämpfung, die bekanntlich weit im Vorfeld konkreter Verdachtslagen ansetzt. Nach Art. 99 SDÜ können auch Geheimdienste Personen zur Beobachtung ausschreiben, sofern das nationale Recht dies zulässt. Mit dem „Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz“ will die Bundesregierung den deutschen Geheimdiensten diese Befugnis jetzt einräumen.³ Ob andere Staaten diese Möglichkeit derzeit nutzen, kann aufgrund der vorliegenden Zahlen nicht gesagt werden. 2003 gab es gerade einmal fünf Fälle.

Die Statistik der „Treffer“ (Tabelle 2) verzeichnet nicht alle „erfolgreichen“ Kontrollen, sondern nur jene „hits“, die die Polizeien der Schengen-Staaten jeweils im Inland aufgrund einer Ausschreibung aus einem anderen Schengen-Staat erzielten. Abfragen, bei denen die BeamtenInnen auf eine Ausschreibung ihres Staates stießen, werden also nicht mitgezählt. Dennoch vermittelt die Statistik einen Eindruck davon, wie die mit dem SIS verbundenen Kontrollstrategien wirken.

Deutlich ist hier zunächst, dass die meisten Fahndungserfolge gegenüber Personen aus Nicht-EU-Staaten erzielt werden. Die extrem hohen „Treffer“-Zahlen in den Jahren 2002 und 2003 sind laut Auskunft

³ dokumentiert auf www.cilip.de/terror/gesetze.htm

des BKA darauf zurückzuführen, „dass ein Mitgliedstaat in dieser Zeit ein abweichendes Verfahren der Erhebung praktizierte.“ Um welchen Staat es sich dabei handelt, wollte das Amt nicht mitteilen. Dennoch: Betrachtet man nur die korrekt erfassten Daten der Jahre 2001, 2004 und 2005, so bleibt die Tatsache, dass sich rund ein Drittel aller mit dem SIS erzielten Aufgriffe auf Einreiseverweigerungen beziehen. Die Gründe dafür sind nicht nur in der hohen Zahl der gespeicherten Daten, sondern auch im gesteigerten Kontrolldruck gegen ImmigrantInnen zu suchen.

Tabelle 2: „Treffer“-Statistik der SIS-Ausschreibungen 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
95-Festnahme	1.398	1.486	1.497	1.873	1.935
96-Einreiseverweigerung	15.971	25.537	23.328	12.707	11.594
97-Vermisste	1.020	1.028	999	1.115	1.258
98-Aufenth.-ermittlung	1.896	2.169	2.091	2.535	3.582
99-Beob./Personen	1.138	1.156	1.253	1.579	2.236
Personen gesamt	21.423	31.373	29.170	19.809	14.605
99-Beob./Fahrzeuge	136	168	202	318	328
100-Fahrzeuge	7.996	7.755	7.057	6.871	5.827
100-Waffen	143	133	137	158	141
100-Blankodokumente	1.853	1.928	1.653	1.564	1.565
100-Ausweise	2.853	3.616	3.279	3.022	3.193
100-Banknoten	2.863	6	7	7	4
Sachen gesamt	13.991	13.606	12.317	11.980	11.058
„Treffer“ gesamt	35.414	44.877	41.485	31.749	31.383

Quelle: BT-Drs. 16/1044 v. 24.3.2006

Zweiter Schritt: Das SIS der Zollbehörden

So wie das SIS die polizeilichen (Personen-)Kontrollen an den Außen- und im gemeinsamen „Fahndungsraum“ unterstützt, sollte ein Zollinformationssystem (ZIS) die Warenkontrolle im Binnenmarkt erleichtern. Dieses Argument stand am Anfang der Verhandlungen um die Rechtsgrundlagen für das ZIS. 1995 unterschrieben die Justiz- und InnenministerInnen das Übereinkommen „über die Nutzung der Informationstechnologie im Zollbereich“, 1997 folgte eine Verordnung über die

gegenseitige Amtshilfe.⁴ Letztere bezieht sich auf die gemeinschaftlichen Zoll- und Agrarvorschriften, das Abkommen dagegen auf die Zusammenarbeit im zollstrafrechtlichen Bereich und damit auf sämtliche Formen der illegalen Ein- oder Ausfuhr (einschließlich z.B. des illegalen Drogen- und Waffenhandels). Auch technisch handelt es sich um zwei Systeme, die aber mit einer gemeinsamen Suchmaschine verbunden sind. Beide werden bei der Kommission, genauer bei der Betrugsbekämpfungsbehörde OLAF, betrieben und sind durch die nationalen Zollbehörden abfragbar. Unter anderem wegen der schleppenden Ratifikation des Übereinkommens ging das ZIS erst im März 2003 ans Netz. Der aktuelle OLAF-Tätigkeitsbericht vermeldet, dass „mehr als 3.000 Benutzer in den wichtigsten Häfen, Flughäfen, Grenzkontrollstellen, Risiko-Analyse-, Fahndungs- und Ermittlungsdiensten“ über die Terminals des AFIS-Netzes (Anti Fraud Information System) an das ZIS angeschlossen seien. Im Berichtszeitraum (Mitte 2004 bis Ende 2005) seien 16.000 Suchabfragen über die ZIS-Datenbank geleitet worden. Zufrieden ist man bei OLAF aber nicht: Die Nutzung des ZIS durch die nationalen Behörden sei anfangs „enttäuschend“ gewesen. Ende 2004 waren nur 140 Fälle in der Datenbank registriert, bis Ende 2005 dann 537.⁵

Das ZIS ermöglicht die Ausschreibung von Waren, Transportmitteln, Unternehmen und Personen. Personendatensätze im ZIS sind ähnlich kurz wie die des SIS der ersten Generation. Neben den Personalien können „objektive und ständige Kennzeichen“, ein Warncode betreffs Gewalttätigkeit, Bewaffnung oder Fluchtgefahr, das amtliche Kennzeichen des Transportmittels sowie der Grund für die Eingabe und die vorgeschlagene Maßnahme eingegeben werden. Dabei geht es neben der „Feststellung und Unterrichtung“ – d.h. den Aufgriff einer Ware oder einer Person – vor allem um die „verdeckte Registrierung“, die polizeiliche (bzw. zollamtliche) Beobachtung also. Diese Maßnahme ist sowohl bei Personen als auch bei Waren, Fahrzeugen und Containern möglich. Während im SIS diese Ausschreibungskategorie jedoch quantitativ eher eine nachrangige Rolle spielt, steht sie beim ZIS im Vordergrund.

Mit einem Protokoll zum Zoll-Informationstechnologie-Abkommen ergänzte die EU im Jahre 2003 das ZIS um ein Aktennachweis-System

4 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Abl. EG) C 316 v. 27.11.1995 und L 82 v. 22.3.1997

5 EU-Commission, OLAF: Sixth Activity Report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005, Brussels 2006, p. 57

für schwere zollrechtliche Zuwiderhandlungen (FIDE – Fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières), das im November dieses Jahres in Betrieb gehen soll.⁶ Neben dem von der Ermittlungsakte betroffenen Bereich, der aktenführenden Stelle und dem Aktenzeichen dürfen in dieses System Personen und Unternehmen eingegeben werden, die einer solchen Zuwiderhandlung verdächtig sind, bei denen eine solche Tat „festgestellt“ worden ist oder die deshalb zu einer Verwaltungs- oder gerichtlichen Strafe verurteilt wurden. Daten über laufende Ermittlungen dürfen bis zu drei, Feststellungen bis zu sechs und Verurteilungen bis zu zehn Jahren gespeichert werden.

Dritter Schritt: „Intelligence“ mit Europol

Im Juli 1995 setzten die Justiz- und InnenministerInnen ihre Unterschrift unter die Europol-Konvention, die dem Amt die Führung personenbezogener Informationen ermöglichen sollte. „The Europol Computer Systems“ (TECS) sollten aus drei Elementen bestehen: Erstens einem „Informationssystem“, quasi einer Registerdatenbank über Personen und Fälle aus dem Zuständigkeitsbereich des Amtes, die von den nationalen Polizeien zu füttern und abzufragen sein sollte. Gespeichert werden dürfen hierin Daten über Verurteilte und Verdächtige sowie über Personen, bei denen „schwerwiegende Tatsachen die Annahme rechtfertigen“, dass sie Straftaten begehen werden, für die Europol zuständig ist. Das „Informationssystem“ vereinigt also Verurteilte, Verdächtige und Noch-nicht-richtig-Verdächtige.

Die zweite Komponente sollte den eigentlichen Mehrwert des Amtes darstellen: „Arbeitsdateien für Analysezwecke“, die für eine begrenzte Zeit betrieben werden und das Arbeitsinstrument für Analysegruppen darstellen sollten. Zugang zu den darin enthaltenen Daten sollten nur die jeweils beteiligten nationalen ExpertInnen und VerbindungsbeamtenInnen sowie die „Analysten“ von Europol haben. Dementsprechend breit ist der zu speichernde Personenkreis: Neben den oben genannten Verurteilten, Verdächtigen und Noch-nicht-richtig-Verdächtigen dürfen hier auch ZeugInnen und potenzielle ZeugInnen, Opfer und potenzielle Opfer, Kontakt- und Begleitpersonen sowie „Personen, die Informationen über die betreffenden Straftaten liefern können“, gespeichert wer-

⁶ Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EU) C 139 v. 8.5.2003

den. Der Inhalt dieses Art. 10 Abs. 1 der Konvention heißt übersetzt, dass in solchen Dateien all diejenigen gespeichert werden dürfen, von denen die beteiligten Polizeibeamten meinen, dass sie von irgendeinem Interesse sind. Die dritte Komponente bildet schließlich eine Indexdatenbank.

Als Europol nach der Ratifikation der Konvention 1999 den Status der Vorläufigkeit, genannt „Europol Drogenstelle“ abschüttelte und offiziell den Betrieb aufnahm, war nur ein „Interim-System“ betriebsbereit, auf dem die Arbeitsdateien betrieben wurden. Im Dezember 2003 betrieb das Amt 19 solcher Dateien, in denen insgesamt 146.143 Personen erfasst waren.⁷ Rund 10.000 Personen waren in der Arbeitsdatei „islamischer Terrorismus“ gespeichert, 22.500 in einer Datei über türkische und rund 14.000 in einer über lateinamerikanische Organisationen im Drogengeschäft. Angaben zu 3.200 Personen fanden sich in einer Datei über die Einschleusung indischer Staatsangehöriger. 2.220 Personen enthielt die Datei über illegale Immigration irakischer KurdInnen, die offenbar noch während der US-amerikanischen Bombardements angelegt worden war. Die größte Arbeitsdatei mit Anzeigen von Finanzinstituten über geldwäsche-verdächtige Transaktionen und grenzüberschreitenden Bargeldverkehr vereinigte Informationen über 68.870 Personen. Dass die Zahl der in den Arbeitsdateien gespeicherten Personen so hoch sein würde, war angesichts der offenen Regelungen der Konvention zu erwarten. Ob dieser massenhafte Verdacht in ein konkretes Ermittlungsergebnis mündet, ist allerdings sehr fraglich.

Ende 2005 betrieb das Amt dem aktuellen Europol-Tätigkeitsbericht zufolge 18 Arbeitsdateien: drei zum Drogenhandel, drei zu „Straftaten gegen Personen“, fünf zur Eigentums- und Finanzkriminalität, vier zu Gruppen der „organisierten Kriminalität“, zwei zu Terrorismus und eine zu Geldfälschung.⁸ Die Zahl der gespeicherten Personen verrät das Amt nicht, der Bericht vermerkt aber, dass der Umfang der von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten im Berichtsjahr zugenommen habe.

Erst im Oktober 2005 konnte Europol das Informationssystem in Betrieb nehmen. Daran beteiligt waren zunächst nur drei der 25 Mitgliedstaaten: Schweden, Frankreich und Deutschland. Nähere Angaben sind hierzu noch nicht veröffentlicht.

⁷ Nachbericht zur Antwort der Bundesregierung auf die Frage der PDS-Abgeordneten Petra Pau während der Fragestunde im Bundestag am 24.9.2003; siehe Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77 (1/2004), S. 90-92

⁸ www.europol.eu.int/publications/ar2005/EuropolAnnualReport2005.pdf

Vierter Schritt: Mit Eurodac zu noch weniger Asyl

Schon 1991 erklärten die „für Einwanderungsfragen zuständigen Minister“ der damaligen Europäischen Gemeinschaft, ein gemeinsames Informationssystem für den Abgleich von Fingerabdrücken Asylsuchender aufbauen zu wollen. Anderthalb Jahre zuvor hatten sie das Dubliner Erstasylabkommen unterzeichnet: Mehrfachanträge auf Asyl in der EG/EU – nach offizieller Lesart: „Missbrauch des Asylrechts“, „Asyl-Shopping“, „Wanderzirkus“ – sollten verhindert werden. Das Abkommen, das erst 1997 in Kraft trat, bzw. die Verordnung, durch die es im Jahre 2002 abgelöst wurde, regelt das Verfahren, mit dem der für einen möglichen Asylantrag zuständige EU-Staat bestimmt wird.⁹ Im besten Fall soll es sich dabei um den Mitgliedstaat handeln, den der Flüchtling als ersten betreten hat. Praktisch ist es der Staat, in dem eine Person ihren ersten Asylantrag gestellt hat. Der „unzuständige“ Staat kann die Betroffenen in den „zuständigen“ zurückschieben.

Für Eurodac bedurfte es einer zusätzlichen Rechtsgrundlage, da das Dubliner Abkommen einen automatischen Datenabgleich nicht vorsah. 1998 lag ein fertiger Entwurf eines Eurodac-Abkommens vor, der nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags in eine Verordnung umgegossen wurde.¹⁰ Wie alle Automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssysteme (AFIS) enthält auch Eurodac „keinerlei persönliche Angaben wie Namen, sondern stützt sich auf den biometrischen Vergleich, der die sicherste und genaueste Identifizierungsmethode darstellt.“¹¹ Was die EU-Kommission, die das System führt, in ihren Pressemitteilungen besonders hervorhebt, hat mit Datenschutz nichts zu tun. Die daktyloskopischen Daten werden zusammen mit einer Prozesskontrollnummer erfasst und können damit jederzeit den Personalien im Asylantrag zugeordnet werden. In Eurodac gespeichert und mit dem bereits vorhandenen Datenbestand abgeglichen werden die Fingerabdrücke aller Asylsuchender ab dem Alter von 14 Jahren. Nur abgeglichen, aber nicht gespeichert werden dagegen die Daten jener Personen, die beim illegalen Grenzübertritt oder Aufenthalt im Landesinnern angetroffen werden. Bei diesen „Aufgriffsfällen“ soll festgestellt werden, ob ein Sans-papiers

⁹ Abkommen: ABl. EG C 254 v. 19.8.1997, Dublin II-Verordnung: ABl. EU L 50 v. 25.2.2003

¹⁰ ABl. EG L 316 v. 15.12.2000

¹¹ Pressemitteilung der EU-Kommission v. 14.1.2003, IP/03/37

bereits vorher in einem Mitgliedstaat um Asyl ersucht hat (und dahin zurückgeschoben werden kann).

Am 15. Januar 2003 ging Eurodac ans Netz. Die Bilanz der ersten beiden Jahre werten sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten als Erfolg. Im ersten Jahr (15.1.2003-15.1.2004) übermittelten die Mitgliedstaaten 246.902 Datensätze von Asylsuchenden an die Eurodac-Zentraleinheit der Kommission. Sieben Prozent der neu erfassten Personen hatten bereits in einem anderen Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt. Hinzu kamen 7.857 „Aufgriffsfälle“ an den Grenzen und 16.814 im Inland. Da man mit einer „leeren“ Datenbank gestartet sei – so beglückwünschte sich die Kommission in ihrem Jahresbericht –, sei dies ein beachtliches Ergebnis. Im zweiten Betriebsjahr (ganzes Jahr 2004) erhielt die Zentraleinheit 232.205 Datensätze von Asylsuchenden und kam auf 13 Prozent Doppel- oder Mehrfachanträge. Die Zahl der „Aufgriffsfälle“ (16.183 an den Grenzen, 39.550 im Inland) nahm zwar zu. Die Kommission bemängelt aber weiterhin, dass die Mitgliedstaaten an diesem Punkt zu nachlässig seien.¹²

Auch das deutsche Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ergeht sich in Lobeshymnen. Durch Eurodac sei erstens die Zahl der Ersuchen zur Übernahme von Asylsuchenden durch den „zuständigen“ Mitgliedstaat gestiegen und habe sich zweitens die „Beweislage“ verbessert: Die von Deutschland gestellten Ersuchen seien von 1.249 im Jahre 2003 auf 6.939 im Jahre 2004 angewachsen. Seit Juli 2004 läge der Anteil der auf Eurodac-„Treffer“ gestützten Anträge über 50 Prozent – „Tendenz steigend“.¹³

Dass Eurodac funktioniert, wissen auch die Flüchtlingshilfsorganisationen. Flüchtlinge, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt haben, würden nun ohne Rücksicht auf humanitäre Erwägungen auch in EU-Staaten zurückgeschoben, die traumatisierten Personen keine oder nur minimale Unterstützung bieten.¹⁴ Außerdem wachse die Gefahr der Kettenabschiebung in den Verfolgerstaat. Vielfach bedeute die Dubliner „one chance only“-Regel praktisch „no chance at all“.

¹² siehe die Jahresberichte der Kommission SEK(2004) 557 v. 5.5.2004 u. SEK(2005) 839 v. 20.6.2005

¹³ BAMF (Hg.): Migration, Integration und Asyl in Zahlen. Teilstatistik „Migration und Asyl“ (13. Aufl.), Nürnberg 2005

¹⁴ siehe z.B. Langthaler, H. (Asylkoordination Österreich): Schub und Recht, in: Solidarité sans frontières 2005, Bulletin 3, S. 4

Von der ersten Absichtsbekundung der MinisterInnen bis zum Aufbau von Eurodac vergingen zwar elf Jahre. Die repressive Asylpolitik hat der EU aber eine erste moderne biometrische Datenbank beschert. Das polizeiliche Interesse an ihrer Nutzung auch über den Asylbereich hinaus war von Anfang an sehr groß.

Fünfter Schritt: Biometrische Kontrolle dank SIS II und VIS

Ende der 80er Jahre, als die Planungen für das bestehende SIS begannen, umfasste die Schengen-Gruppe fünf Staaten. Das System war daher ursprünglich auch nur auf den Anschluss von acht Staaten ausgelegt. Bereits im Dezember 1996 fasste der Schengener Exekutivausschuss den Aufbau eines SIS der zweiten Generation (SIS II) ins Auge. Die Planungen dafür begannen im Jahre 2000, erhielten aber nach dem 11. September 2001 eine zusätzliche Dynamik. Das SIS II, das 2007 in Betrieb gehen soll, bietet nicht nur technisch neue Funktionen, sondern wird die darauf gestützte polizeiliche Praxis grundsätzlich verändern. Einige Veränderungen werden im Oktober und November dieses Jahres schon für das bestehende SIS in Kraft treten.¹⁵ Zum SIS II hat die Kommission am 31. Mai 2005 zwei Verordnungsvorschläge für die zur Ersten Säule der EU (Außengrenzen, Visumpolitik etc.) gehörenden Aspekte des Systems sowie den Entwurf eines Ratsbeschlusses für die Dritte Säule (die polizeilichen Fragen im engeren Sinne) präsentiert.¹⁶ Im Juni 2006 schloss der Rat seine Beratung ab.¹⁷ Die Verordnungen müssen aber vom Europäischen Parlament (EP) angenommen werden, das nun unter erheblichem Zeitdruck steht. Derzeit ergibt sich folgendes Bild:

- Die Ausschreibungskategorien werden ausdifferenziert und erweitert: Ausschreibungen zur Festnahme (bisher Art. 95 SDÜ) beziehen sich nun auf den Europäischen Haftbefehl. Bei Einreiseverweigerungen (bisher Art. 96 SDÜ) wird unterschieden nach „restriktiven Maßnahmen“ aufgrund einer Gefahr für die „öffentliche Ordnung“ oder „innere Sicherheit“ (z.B. Einreiseverweigerung nach Strafurteil) und „rein“ ausländerrechtlichen Abschiebungen (z.B. von abgewiesenen Asylsuchenden). Zur „verdeckten Registrierung“ können auch „Wasserfahrzeuge“, „Luftfahrzeuge“ und Container

15 Ratsdok. 11336/06 v. 20.7.2006 u. 11337/06 v. 17.7.2006

16 KOM(2005) 230, 236 u. 237 endg. jeweils v. 31.5.2005

17 Ratsdok. 5709/6/06 v. 6.6.2006

ausgeschrieben werden. In die allgemeine Sachfahndung (bisher Art. 100 SDÜ) können ferner auch Wohnwagen und Anhänger, Führerscheine und Visa, Fahrzeugscheine und Kennzeichen sowie Wertpapiere und Zahlungsmittel aufgenommen werden. Eine neue Ausschreibungskategorie „gewalttätige Störer“, die lange Zeit im Gespräch war, wird es vorerst noch nicht geben.

- Die Speicherdauer wird erheblich verlängert: Bisher galt für Daten der polizeilichen Beobachtung eine Laufzeit von einem Jahr, für alle anderen Daten eine Laufzeit von drei Jahren. Zukünftig sollen folgende Lösungsfristen gelten: zehn Jahre für Festnahmeauschreibungen, fünf für Einreiseverweigerungen, zehn für Aufenthaltsermittlungen von Vermissten, zehn für Ausschreibungen von ZeugInnen und Beschuldigten, drei für die Beobachtung von Personen, fünf für die von Fahrzeugen und für Sachfahndungsausschreibungen zehn Jahre, sofern nur die Sache erfasst ist, und drei, wenn auch personenbezogene Daten gespeichert werden (also z.B. bei Personaldokumenten). Die Speicherdauer kann auch über diese Fristen hinaus erstreckt werden. Damit wird die Zahl der im SIS enthaltenen Datensätze zwangsläufig massiv ansteigen.
- Datensätze können miteinander verknüpft werden. Das SIS bleibt zwar prinzipiell ein Hit/No-hit-System, erhält aber durch die Verknüpfung von Daten eine – wenn auch begrenzte – Recherchemöglichkeit.
- Mehr Behörden können, wenn auch jeweils nur auf bestimmte SIS-Daten zugreifen: Europol, Eurojust und die nationalen Staatsanwaltschaften bzw. Strafuntersuchungsbehörden (Ausschreibungen zur Festnahme, Beobachtung und zur Suche nach ZeugInnen und Beschuldigten), Ausländer- und Asylbehörden (zur Einreiseverweigerung), Kraftfahrzeugzulassungsstellen (zu Fahrzeugdaten).
- Personendatensätze können in Zukunft auch biometrische Daten – nämlich Fotos und Fingerabdrücke – enthalten. Dies wird insbesondere bei Daten von Nicht-EU-BürgerInnen der Fall sein. Schließlich wurden bisher schon Asylsuchende und mit der Einrichtung des VIS auch Personen, die einen Visumsantrag stellen, erkenntnisdienlich behandelt.

Die schon bisher dominante Funktion des SIS als Kontrollinstrument von BürgerInnen aus Nicht-EU-Staaten erhält durch den parallelen Aufbau des Visa-Informationssystems (VIS) eine noch größere Bedeutung. Beide Systeme werden auf der gleichen technischen Plattform betrieben. Ferner ist einerseits das „Fahndungssystem“ SIS II für die Konsulate, die die Visa ausstellen, sowie für Asyl- und Ausländerbehörden abrufbar,

während andererseits die Polizei Zugang zum VIS erhält. Geplant wurde das VIS für den Anschluss von 27 Mitglied- und mittlerweile drei assoziierten Staaten, d.h. für mindestens 12.000 VIS-NutzerInnen und weltweit 3.500 Konsulate.¹⁸ Die Durchführbarkeitsstudie der Kommission ging von jährlich 20 Mio. Visumsanträgen aus. Das ergibt bei einer Speicherdauer von fünf Jahren ein Volumen von 100 Mio. Datensätzen.

Das VIS soll zum einen alphanumerische Daten enthalten: die Personalien der/der Visums-AntragstellerIn, Art und Nummer des Reisedokuments, gegebenenfalls Angaben zur einladenden Person oder zum einladenden Unternehmen, Angaben zu früheren Anträgen einschließlich ihrer Bewilligung, Ablehnung, Verlängerung etc. und der Gründe dafür sowie den „Status“ der Bearbeitung durch die Konsulate und nationalen „Visumsbehörden“ und schließlich die Nummer der in den Pass einzuklebenden Visumsmarke. Daneben sind biometrische Daten, nämlich Fotos und Fingerabdrücke, vorgesehen.

Die Erfassung nehmen die jeweiligen Konsulate vor, die auch gemeinsame Visumsstellen betreiben oder diese Aufgabe auslagern können.¹⁹ Das VIS ist zunächst ein Instrument der restriktiven Visumpolitik der EU. Es soll das „visa shopping“ und den „Betrug“ verhindern. Zugriff erhalten aber auch die „Einwanderungsbehörden“ – zur Ermittlung der Identität und zur Abschiebung „illegaler Einwanderer“ – und die Asylbehörden – zur Feststellung der Identität und des für das Asylgesuch zuständigen Staates.

Das VIS soll darüber hinaus auch polizeilichen Zwecken dienen. Das heißt zunächst, dass es für Kontrollen an der Grenze und im Inland genutzt werden kann. VIS und SIS II werden hier für Nicht-EU-BürgerInnen grundsätzliche Verschärfungen mit sich bringen. Bisher mussten „DrittausländerInnen“ mindestens eine Kontrolle des Passes und des in diesen eingeklebten Visums sowie eine Fahndungsabfrage im SIS über sich ergehen lassen. Jetzt können die kontrollierenden BeamtInnen zusätzlich die mit dem Visum zusammenhängenden Daten im VIS abfragen. Geht es nach den Vorstellungen des Rates und der Kommission, dann werden diese Daten nicht einfach durch die Eingabe des Namens abgerufen. Vielmehr sollen die Fingerabdrücke das entscheidende Suchkriterium sein. Die Kommission begründet das in ihrer Mitteilung „über

¹⁸ KOM(2003) 771 endg. v. 11.12.2003

¹⁹ siehe den Vorschlag der Kommission zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion: KOM(2006) 269 endg. v. 31.5.2006

die Verbesserung der Effizienz der europäischen Datenbanken“ damit, dass die Abfrage von alphanumerischen Daten in einer Datenbank von der Größe des VIS zu „langen Auflistungen von Treffern („hits“)" führen würde, die dann „in einem arbeitsaufwändigen Verfahren einzeln überprüft werden müssen, was im Rahmen von Grenzkontrollen oft nicht zu leisten ist.“ Die Abfrage von biometrischen Merkmalen ermögliche „ein bisher nicht gekanntes Maß an Präzision.“²⁰ Für das SIS II war diese biometrische Suche zunächst nicht vorgesehen. Der Rat möchte nun auch hier nachbessern. In seiner Überarbeitung des Kommissionsvorschlags heißt es nun: „Sobald technisch möglich können Fingerabdrücke auch herangezogen werden, um Drittstaatsangehörige auf der Grundlage ihres biometrischen Identifikators zu identifizieren.“²¹ Diese Möglichkeit sollte in etwa zwei Jahren gegeben sein.

Das Europäische Parlament, das der Erfassung biometrischer Daten sowohl im SIS II und im VIS als auch im neuen EU-Pass grundsätzlich zugestimmt hat, übt sich nun gestützt auf die Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten bei der Frage der Nutzung solcher Daten in Schadensbegrenzung. Nach seinen Vorstellungen sollen die PolizistInnen VIS-Daten über die Nummer der Visumsmarke abfragen und nur dann auf die Fingerabdrücke als Suchkriterium zurückgreifen, wenn eine Abfrage über die Nummer nicht möglich ist, sie aber an der Echtheit des Dokuments zweifeln.²² Dieser Zweifel gehört jedoch seit Jahren zum Einmaleins der Grenzpolizei. Die vorgeschlagene Regelung ist damit nicht mehr als eine Rückzugsposition und es ist überdies fraglich, ob das EP diese unter dem gegebenen Zeitdruck wird durchhalten können.

Die (Grenz-)Kontrolle ist aber nicht der einzige polizeiliche Zweck, dem das VIS dienen soll. Zur Abwehr von „Gefahren für die innere Sicherheit“ sollen auch Europol und die „für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“ Zugang zum VIS erhalten. Die Kommission hat hierfür im November letzten Jahres einen Vorschlag für einen Ratsbeschluss präsentiert, der den Zugriff jeweils über eine „zentrale Zugangsstelle“ pro Mitgliedstaat und bei Europol regeln soll.²³ Der

20 KOM(2005) 597 endg. v. 24.11.2005; siehe die zustimmende Stellungnahme Frankreichs und Spaniens, Ratsdok. 9680/06 v. 22.5.2006

21 Ratsdok. 5709/6/05 v. 6.6.2006 – neuer Artikel 14c

22 vgl. die Synopse der Versionen von Kommission, Rat und EP, Ratsdok. 11632/06 v. 13.7.2006

23 KOM(2005) 600 endg. v. 24.11.2005

Zugang sollte demnach für die „Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerwiegender Straftaten erforderlich“ sein und in jedem Einzelfall bei der jeweiligen Zugangsstelle schriftlich oder elektronisch beantragt und mit „tatsächlichen Anhaltspunkten“ begründet werden, konkret mit der „Verbindung zu einem spezifischen, zeitlich und örtlich bestimmten Vorkommnis oder zu einer durch eine Straftat bedingten drohenden Gefahr oder zu einer spezifischen Person, bei der ernsthafte Gründe für die Annahme bestehen, dass sie terroristische Straftaten verüben wird oder in enger Verbindung zu einer solchen Person steht“ (Art. 5).

Die Polizeiarbeitsgruppe des Rates war sich im Mai immerhin noch bewusst, dass auch Geheimdienste unter diese Definition der Sicherheitsbehörden fallen könnten. In ihrem vorläufigen Beratungsergebnis von Anfang August ist von diesem Bewusstsein nichts mehr zu spüren.²⁴ Jeder Mitgliedstaat soll die zugriffsberechtigten Behörden selbst bestimmen und die sollen einen „schnellen und praktikablen“, d.h. direkten Zugang zu den VIS-Daten erhalten. Von Anträgen und Begründungen will der Rat nichts wissen.

Diesen Ansinnen wird die Kommission wohl kaum etwas entgegenzusetzen. In ihrer Mitteilung über die Effizienz und Interoperabilität der EU-Datensysteme propagiert sie den Zugang der für die Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus zuständigen Behörden nicht nur zum VIS, sondern auch zu sämtlichen Daten des SIS II (und nicht nur auf die im engeren Sinne justiziellen und polizeilichen Ausschreibungen zur Festnahme, Aufenthaltsermittlung und Beobachtung) und von Eurodac und plädiert zusätzlich für eine EU-weite Fingerabdruckdatei. Darüber hinaus möchte sie ein Ausreise- und Einreise-Erfassungssystem und schließlich ein europäisches Passregister, das die bessere Identifizierung auch der EU-BürgerInnen ermöglichen sollte. Spätestens dann rückt die biometrische Kontrolle, die jetzt für Drittstaatsangehörige ansteht, auch für die BürgerInnen der Mitgliedstaaten in greifbare Nähe.

²⁴ Ratsdok. 9199/06 v. 11.5.2006 u. 11405/06 v. 3.8.2006

Falsche Rechtsgrundlage

Rechtswidriger Austausch von Fluggastdaten mit den USA

von Mark Holzberger

Vor drei Jahren hatten die EU und die USA im Rahmen der Terrorismusbekämpfung ein Abkommen über die Weitergabe von Fluggastdaten geschlossen. Dieses ist nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) rechtswidrig.¹

Nach dem 11. September 2001 hatten die US-Behörden von Fluggesellschaften, die in die USA oder über deren Territorium fliegen, unter Androhung von Sanktionen Zugang zu deren „Passenger Name Records“ (PNR) verlangt. Nach langen Verhandlungen einigte man sich schließlich auf 34 zu übermittelnde personenbezogene Daten. Diese sollten die US-Behörden in der Regel dreieinhalb Jahre speichern.

Ende Mai verwarf der EuGH dieses Abkommen aus formalen Gründen: Die Fluggesellschaften würden PNR-Daten zwar im Zuge des Ticketverkaufs erheben, was durch die Instrumente der sog. 1. Säule, das EG-Recht, auch normiert werden könne. PNR-Daten aber würden – so der EuGH – „ausschließlich“ zur Bekämpfung des Terrorismus bzw. der internationalen organisierten Kriminalität verwendet. Die Verarbeitung von PNR-Daten falle somit in den Bereich der Strafverfolgung und müsse daher in der 3. Säule des EU-Rechts geregelt werden – was nicht geschehen war. Das Abkommen mit den USA war also schon deswegen nichtig, weil es auf einer falschen Rechtsgrundlage stand. Datenschutzrechtliche Einwände gegen das Abkommen prüfte der EuGH nicht mehr.

Der Gerichtshof räumte eine Übergangsfrist bis zum bis zum 30. September 2006 ein. Bis dahin können – trotz fehlender Rechtsgrundlage – PNR-Daten von der EU an die USA übermittelt werden. Die EU bemüht sich nun unter Hochdruck, ein neues Abkommen mit den

¹ Leitsätze des EuGH-Urteils in: Amtsblatt der EU (ABL. EU) C 178 v. 29.7.2006, S. 1

USA auszuhandeln, wobei die EU-Kommission eigentlich nur das alte Übereinkommen auf eine korrekte rechtliche Grundlage stellen will.²

Am 14. Juni 2006 billigte die Datenschutz-Arbeitsgruppe der EU dieses Vorgehen. Auch das Europäische Parlament (EP), das die Klage beim EuGH eingereicht hatte, beschloss am 7. September 2006, ein neues PNR-Abkommen mit den USA grundsätzlich mitzutragen.³ Man befürchtet nämlich, dass bilaterale Verträge der USA mit den 25 EU-Mitgliedstaaten bzw. den betroffenen Fluglinien noch weniger Daten- bzw. Rechtsschutz enthalten würden als ein EU-Abkommen.

Bis zum 1. Oktober 2006 solle – so das EP – ein bis November 2007 befristetes Abkommen abgeschlossen werden. Anschließend sei im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation eine global einheitliche Vorgehensweise für den Austausch von PNR-Daten zu vereinbaren. Ihre grundsätzliche Unterstützung verknüpfen EP und DatenschützerInnen mit Forderungen zur Reduzierung des Datenaufkommens, zur Eingrenzung des betroffenen Personenkreises (auf vorab identifizierte „gefährliche Personen, bekannte Verbrecher oder Terroristen“), zum Schutz sensibler Informationen und zur Gewährleistung eines adäquaten Daten- und Rechtsschutzes von Betroffenen in den USA.

Vorratsdatenspeicherung: Falsch verbunden

Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages gelangt in einem Gutachten zu der Feststellung, dass die EU zu Unrecht versucht habe, die Vorratsspeicherung von Daten der Telekommunikation zum Zwecke der Strafverfolgung mit einem Rechtsinstrument der 1. Säule (Richtlinie) zu regeln. * Spannend dürften nun die Folgen der Klage Irlands gegen diese Richtlinie sein. ** Wenn ihr – analog zur PNR-Entscheidung – stattgegeben würde, müsste innerhalb der 3. Säule ein einstimmiger Rahmenbeschluss ausgehandelt werden. Dann hätte jeder Mitgliedstaat (unter Androhung eines Vetos) zumindest theoretisch die Chance, datenschutzrechtliche Verbesserungen auszuhandeln.

* www.bundestag.de/bic/analysen/2006/Zulaessigkeit_der_Vorratsdatenspeicherung_nach_europaeischem_und_deutschem_Recht.pdf; zu der Richtlinie siehe Holzberger, M.: Datenberge bis zum Mond, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 82 (3/2005), S. 59-67

** Ratsdok. 12519/06 v. 7.9.2006

2 Ratsdok. 10925/06 v. 26.6.2006

3 Beschluss der Datenschutzgruppe: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2006/wp122_de.pdf; EP-Entschließung: P6_TA-PROV(2006)0354

Mehr Befugnisse und weniger Regeln

Eine nette kleine Debatte um „Europols Zukunft“

von Ben Hayes

Die Debatten der EU-Gremien über Europol folgen immer dem gleichen Muster: Weil das Europäische Polizeiamt mehr Befugnisse und einen „flexibleren“ rechtlichen Rahmen erhalten soll, müssen kritische Fragen ignoriert werden.

Im Januar 2002 veröffentlichte Statewatch einen umfangreichen Bericht über die Arbeit und die weitere Entwicklung des Europäischen Polizeiamtes (Europol). Dieser Bericht beleuchtete zum einen die Arbeit des Amtes, hinterfragte dessen Effizienz und kritisierte die fehlende politische und justizielle Kontrolle. Zum anderen befasste er sich mit den damals schon vorhandenen Plänen, Europols Zuständigkeiten und Befugnisse auszudehnen, und analysierte den undemokratischen Entscheidungsprozess in der EU.¹ Der Untertitel unseres Berichts aus dem Jahre 2002 – „auf dem Weg zu einem unkontrollierbaren europäischen FBI“ – hat seit Anfang des Jahres erneut Aktualität erhalten: Die EU hat die interne Debatte um die „Zukunft Europols“ wieder aufgenommen.

Europol ist eines der ambitionsesten und umstrittensten Projekte in der Dritten Säule der EU. Die Entscheidung zum Aufbau des Amtes trafen die Staats- und Regierungschefs, der Europäische Rat, bereits im Juni 1991. Sie floss ein Jahr später in den Maastrichter EU-Vertrag ein. Die Europol-Konvention wurde 1995 unterzeichnet, trat aber erst 1999 nach einem langen Ratifizierungsprozess in Kraft. Das Amt, das faktisch bereits seit 1994 als „Europol-Drogenstelle“ tätig war, nahm nun auch offiziell seine Arbeit auf. Heute ist Europol eine Organisation mit reichlichen Ressourcen, einem Personalbestand von 530 MitarbeiterInnen

1 Hayes, B.: The activities and development of Europol: towards an unaccountable “FBI” in Europe, London 2002

(einschließlich der 93 von den Mitgliedstaaten entsandten VerbindungsbeamtenInnen) und einem Budget von knapp 68 Millionen Euro für 2007.²

Ursprünglich war Europol als zentrale Drehscheibe konzipiert, die Informationen der regionalen und nationalen Polizeidienste über Straftaten, Verdächtige und Ermittlungen zusammenbringen sollte. Aus diesem Grunde beschränkt die Konvention die Befugnisse des Amtes auf die Sammlung und Auswertung von Informationen und seine Zuständigkeiten auf schwere internationale Straftaten. Der Sammlung von Daten über Verurteilte, Verdächtige, Opfer und weitere Personen ist jedoch in der Konvention keine wirkliche Grenze gesetzt. Die letzte Komponente der Europol-Computersysteme wurde im Oktober 2005 in Betrieb genommen – vier Jahre später als geplant. Weil das ursprünglich beauftragte Unternehmen nicht lieferte, musste der Vertrag gekündigt werden. Der Aufbau des Systems kostete mindestens 65 Millionen Euro.

Seit dem Inkrafttreten der Konvention 1999 haben Europol und seine politischen UnterstützerInnen mit ziemlichem Erfolg argumentiert, dass das Amt zur Wahrnehmung seiner Aufgaben mehr Befugnisse und mehr Spielraum benötige. Europols Zuständigkeit wurde von fünf auf inzwischen 27 Delikt(sbereich)e ausgedehnt und umfasst nun alles, was eine halbwegs organisierte, zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffende Straftat darstellen könnte. Ferner ist Europol mehr und mehr in den „operativen“ Bereich eingedrungen, kann an „gemeinsamen Ermittlungsgruppen“ der Mitgliedstaaten teilnehmen, darf die nationalen Behörden auffordern, Ermittlungen aufzunehmen, und kann diese Ermittlungen gegebenenfalls selbst koordinieren. Den nationalen Parlamenten wurden dazu drei die Konvention erweiternde Protokolle vorgelegt und der Rat hat etwa 40 Durchführungsbeschlüsse angenommen. Hinzu kommen 18 Kooperationsabkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen. Schon in dem zitierten Bericht von 2002 sah Statewatch deshalb Tendenzen zur Transformation des Amtes von der ursprünglich vorgesehenen reaktiven Analysestelle in eine proaktive und operative Polizeizentrale.

Während der rechtliche und apparative Ausbau des Amtes munter vorwärts ging, wurden jedoch gleichzeitig Stimmen laut, die seine Effizienz in Frage stellten. Die Polizeibehörden einiger Mitgliedstaaten sind

2 Europol-Jahresbericht 2005, www.europol.europa.eu/publications/ar2005/EuropolAnnualReport2005.pdf

offensichtlich bei der Kooperation mit Europol sehr zurückhaltend und bevorzugen stattdessen die bilaterale Zusammenarbeit. Sicherlich bietet Europol logistische Unterstützung für grenzüberschreitende Ermittlungsmaßnahmen wie „kontrollierte Lieferungen“ von Drogen und sonstigen Waren (einschließlich kontrollierter Schleusungen von ImmigrantenInnen). Die Qualität der von den Mitgliedstaaten gelieferten Informationen lässt aber offensichtlich zu wünschen übrig, was wiederum die Güte von Europol's Analysen über „organisierte Kriminalität“ und Terrorismus und damit den „Mehrwert“, den diese Analysen für die Ermittlungen der nationalen Polizeien bringen sollen, mindert. In seinen Jahresberichten glänzt Europol zwar regelmäßig mit Stories über „erfolgreiche Schläge“ gegen das organisierte Verbrechen; Berichte der Zentralstelle der niederländischen Kriminalpolizei (CRI) aus dem Jahre 2001 und des US-amerikanischen FBI von 2006 zeichnen jedoch ein anderes Bild. Das CRI beschrieb Europol als „bessere Durchreife für Kraftfahrzeugkennzeichen und Telefonnummern“.³ Laut FBI herrscht unter den US-Strafverfolgungsbehörden „Unsicherheit und sogar Misstrauen hinsichtlich der Informationsverarbeitung und dem Produktionsprozess von Intelligence bei Europol“.⁴

Europol hat bereits mehrere Evaluationen durch die EU hinter sich, die die Mitgliedstaaten zu einer konsequenteren Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus der Konvention bewegen sollten (Resultate wurden allerdings nie veröffentlicht). Die eigentlichen Fragen bleiben bisher offen: Was für eine Polizei will und braucht Europa? Ist Europol die öffentlichen Gelder wert, die für das Amt ausgegeben werden? Sind Europol und seine Tätigkeit adäquat rechtlich geregelt?

Die Debatte um die Zukunft Europol's

Diese Fragen werden in der aktuellen Debatte über die Zukunft Europol's nur sehr selektiv aufgegriffen, eine tiefer gehende Untersuchung seiner Tätigkeiten ist gar nicht beabsichtigt. Die zwei Annahmen, an denen die „Debatte“ ansetzt, lassen ihr Ergebnis bereits erwarten: Erstens verhindere sein „kümmerlicher“ rechtlicher Rahmen, dass Europol sein Potenzial entfalte. Zweitens seien für diese Entfaltung mehr Befug-

³ zur Kritik des CRI siehe Hayes a.a.O. (Fn. 1)

⁴ vgl. Europol-USA agreement: Was it really needed?, in: Statewatch News online, July 2001: www.statewatch.org/news/2006/jul/01europol-usa.htm

nisse und eine Erweiterung des Europol-Mandats notwendig. Angesichts dieser Orientierung ist der Ablauf der Debatte kaum verwunderlich: Begonnen hat sie auf dem informellen Treffen des Rates der Innen- und Justizminister im Januar 2006. Im Februar folgte eine „hochrangige Konferenz“ über die Zukunft Europol, bei der – so das Resümee der Ratspräsidentschaft – „eine Diskussion aufkam, ob Europol eher einer Erweiterung oder einer Vertiefung bedürfe. Es wurde argumentiert, dass dies nicht notwendigerweise ein Widerspruch sei, da beide Prozesse simultan ablaufen könnten.“⁵

Eine Arbeitsgruppe von „Friends of the Presidency“ (FOP) sollte nun ein „Optionenpapier“ über die Zukunft des Amtes erstellen. Solche FOP-Gruppen von ExpertInnen aus dem Generalsekretariat des Rates, der Kommission und den Mitgliedstaaten spielen eine wachsende Rolle für die Entwicklung der Innen- und Justizpolitik der EU.

Im April erschien ein Entwurf von ersten Schlussfolgerungen des Rates mit dem Titel „Europol – Maßnahmen für eine verbesserte Effizienz und Verantwortlichkeit“ (im englischen Text: *accountability* = Kontrollierbarkeit).⁶ Die Mitgliedstaaten wurden darin zu einer schnelleren Ratifikation der Protokolle zur Europol-Konvention aufgefordert. Die Kommission erhielt den Auftrag, anschließend an den FOP-Bericht, der einen Monat später erschien,⁷ Prinzipien eines „neuen rechtlichen Rahmens“ für Europol vorzuschlagen. Von Kontrollierbarkeit ist in diesen ersten Schlussfolgerungen nicht wirklich die Rede. Der Text enthält einzig die Anregung, der Rat solle das Europäische Parlament (EP) „ermutigen, gemeinsam mit den nationalen Parlamenten einen Mechanismus zur *Begleitung* von Europol's Tätigkeiten einzurichten“ (engl. „to follow“, Hervorhebung durch den Autor). Im Mai folgte ein weiterer Entwurf von Schlussfolgerungen – über die „Zukunft Europol“ –, in denen dieser Vorschlag nicht mehr auftaucht.⁸

Der FOP-Bericht ist in der Tat ein Blueprint für die „Zukunft Europol“. Er beginnt mit einem Lamento über die „altertümliche“ Position Europol im Vergleich zu seinen jüngeren Schwesterorganisationen Eurojust, Frontex (EU-Außengrenzagentur) und CEPOL (EU-Polizei-

5 Ratsdok. 7868/06 v. 29.3.2006; nicht auf der EU-Homepage, aber in Englisch auf www.statewatch.org/news/2006/apr/europol-future-06.pdf

6 Ratsdok. 8234/06 v. 6.4.2006

7 Ratsdok. 9184/1/06 v. 19.5.2006

8 Ratsdok. 9670/1/06 v. 30.5.2006

akademie), die vom „state of the art“ der EU-Gesetzgebung profitierten. Die „Freunde der Präsidentschaft“ meinen damit, dass die zitierten jüngeren Organisationen einzig durch bloße Ratsbeschlüsse eingerichtet wurden, die jederzeit ohne Zustimmung der nationalen Parlamente geändert werden können, was bei der Europol-Konvention nicht möglich ist. Der Ratifikationsprozess für die in den Protokollen zur Europol-Konvention enthaltenen neuen Befugnisse bewirke einen Zeitverlust, der „schlicht nicht tolerierbar“ sei.

Im Anschluss daran präsentiert die FOP-Arbeitsgruppe Vorschläge für eine massive Ausdehnung der Befugnisse des Amtes. Nur für einen einzigen Punkt, den Zuständigkeitsbereich des Amtes, enthält das „Optionenpapier“ mehr als eine Option. Viele der insgesamt 78 „konkreten Optionen“ im Anhang werden im Text nicht einmal diskutiert oder begründet.

Ermittlungskompetenzen?

„Bekämpfung schwerer Straftaten, von denen mehr als zwei Mitgliedstaaten betroffen sind, sowie von Terrorismus und Formen von Kriminalität, die ein von einer Politik der Union abgedecktes gemeinsames Interesse beeinträchtigen“ – das ist die erste Option der FOP-Arbeitsgruppe für eine Neufassung der Europol-Zuständigkeiten. Das bisherige Mandat des Amtes würde damit von 27 spezifischen Straftaten (bzw. Deliktbereichen), die im Anhang der Konvention aufgelistet sind, auf rund 40 ansteigen und damit fast alle denkbaren Kriminalitätsbereiche abdecken. Europol käme damit sowohl eine Rolle in grenzüberschreitenden als auch in bloß einen einzigen Mitgliedstaat betreffenden Ermittlungen zu.

Die zweite Variante – „schwere internationale Kriminalität und terroristische Straftaten, sofern mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen sind“ – entspräche zunächst dem Status quo. Für „Ausnahmefälle“ regt die FOP-Arbeitsgruppe jedoch an, „dass es Europol nicht verboten sein sollte, auch in Fällen, die nur einen Mitgliedstaat betreffen, Unterstützung zu leisten.“ Damit bekäme Europol auch in dieser Variante bei bloß nationalen Ermittlungen einen Fuß in die Tür.

In ihrem Kommentar macht die FOP-Gruppe sieben besonders problematische Vorschläge zur Ausdehnung des Europol-Mandats: Das Amt soll erstens auch bei größeren Störungen der „öffentlichen Ordnung“ Zuständigkeiten haben. Mit „schwerer organisierter Kriminalität“

hat das nichts mehr zu tun, wohl aber mit Demonstrationen oder Sportereignissen. Zweitens könnte Europol nach Meinung der Arbeitsgruppe als „Dienste-Anbieter“ für EU-Informationssysteme „im Bereich der inneren Sicherheit“ agieren und zum Beispiel eine „allgemeine EU-weite DNA-Profil-Datenbank führen, die nicht auf Straftaten aus dem Europol-Zuständigkeitsbereich beschränkt ist“. Auch eine Flugpassagier-Datenbank kommt für die Arbeitsgruppe in Betracht. Die „Freunde der Präsidenschaft“ empfehlen drittens die „Integration (nationaler) Polizeidatenbanken, um den Informationsfluss zu Europol zu ermöglichen/vereinfachen.“ Viertens schlägt die Arbeitsgruppe vor, den Zugang zu Europol-Datensystemen zu erweitern. Auf Analysedaten können bisher nur die mit dem jeweiligen Analyseprojekt befassten BeamtInnen zugreifen, das Informationssystem kann nur von den polizeilichen Zentralstellen der Mitgliedstaaten abgefragt werden. Die FOP-Arbeitsgruppe möchte Europol nun zu einer Art „black-box“ machen, aus der sich die Polizeien der Mitgliedstaaten einfach bedienen können. Fünftens bezieht sich die Arbeitsgruppe auf das „Prinzip der Verfügbarkeit“, nach dem Strafverfolgungs- und Polizeibehörden eines Mitgliedstaates Zugang zu sämtlichen Daten ihrer Partnerbehörden in allen anderen EU-Staaten erhalten sollen. „Europol sollte unter denselben Bedingungen auf die IT-Systeme der Mitgliedstaaten zugreifen können.“ Sechstens soll Europol gemeinsame Ermittlungsgruppen zwar nicht „führen“, aber „koordinieren“ können. Bisher soll Europol gemäß einem der derzeit zur Ratifikation anstehenden Protokolle solche Gruppen nur „unterstützen“. Auch wenn die Arbeitsgruppe den Begriff „führen“ ausdrücklich ablehnt, besteht kein Zweifel, dass Europol durch die Koordination faktisch eine Führungsrolle bei grenzüberschreitenden Ermittlungen erhalte.

Als „Langzeitoption“ möchte die FOP-Gruppe siebtens „die Rolle Europol bei der Bekämpfung von Euro-Fälschungen und gegebenenfalls EU-Straftaten (noch zu definieren) verstärken.“ Ähnlich wie das Betrugsbekämpfungsamt der Kommission (OLAF) solle Europol dazu „Ermittlungsbefugnisse (aber keine Zwangsbefugnisse)“ erhalten. Die FOP-Gruppe schlägt damit erstmals vor, Europol mit förmlichen Ermittlungsbefugnissen auszustatten und damit in den Mitgliedstaaten gegen Verdächtige vorzugehen. Solche eigenständige Ermittlungshandlungen sind immer mit Zwangsmaßnahmen verbunden – alles andere ist Augenwischerei.

Man kann davon ausgehen, dass diese Vorschläge nicht einfach so akzeptiert werden. Die Widerstände gegen derartige Vorhaben werden

aber erheblich schwächer ausfallen, wenn die „kümmerliche“ und „unflexible“ Europol-Konvention durch einen Ratsbeschluss ersetzt würde – eine alte Forderung, der der Rat nunmehr folgen will. Diese Umwandlung in einen Beschluss bietet nicht nur jetzt die Gelegenheit, neue Befugnisse für Europol ohne Ratifikation durch die nationalen Parlamente einzuführen. Sie würde auch künftige Erweiterungen des Europol-Mandats vereinfachen. Umstrittene Vorhaben würden damit noch weniger Debatten erzeugen, als das bisher schon der Fall ist.

Die FOP-Gruppe schlägt ferner vor, auch Entscheidungen über Durchführungsbestimmungen zu „vereinfachen“. Die Arbeitsgruppe möchte den Europol-Verwaltungsrat ermächtigen, „Regelungen über Personal und Finanzen, über Beziehungen zu Drittstaaten und Drittstellen, über Analysen und über die Geheimhaltung“ alleine zu beschließen. Die Behördenleitung würde zum Gesetzgeber. Soweit zur Frage der Gewaltentrennung.

Datenschutz als Sündenbock

In den Augen der FOP-Gruppe hat die mangelnde „Flexibilität“ in Verwaltung, Aufsicht und Datenschutz die Entwicklung Europols behindert. „Flexiblere Datenschutzregeln“ seien nun notwendig, um Europol den Zugang zu nationalen Polizei-Informationssystemen und die Führung einer EU-DNA-Datenbank zu ermöglichen. Eine besondere Rechtsgrundlage „sollte für spezialisierte Europol-Datenbanken z.B. in den Bereichen Kinderpornographie und Terrorismus geschaffen werden.“

Gleichzeitig möchten die „Freunde der Präsidentschaft“ das in der Konvention enthaltene Verbot der Verknüpfung von Europol-Datenbanken mit anderen Systemen aufheben. Europol müsse Zugang zum EU-Zollinformationssystem und zu Eurodac (Fingerabdrücke von Asylsuchenden) haben. Der Anschluss ans Schengener Informationssystem ist bereits teilweise beschlossen.⁹ Für den Zugriff auf das im Aufbau befindliche Visa-Informationssystem (VIS) gibt es einen Vorschlag der Kommission.¹⁰

Diese Vorschläge untergraben nicht nur die ohnehin schwachen Datenschutzregelungen der Konvention. Wie die Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI) für den Datenschutz bei Europol in Bezug auf Zugang des

9 Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EU) L 68 v. 15.3.2005

10 KOM(2005) 600 v. 24.11.2005

Amtes zum VIS richtig festhält, wird dadurch auch „Europol's Aufgabe der Informationsbeschaffung um ein neues Element erweitert.“¹¹ In ähnlicher Weise möchte die FOP-Gruppe Europol auch erlauben, Informationen von privaten Stellen zu besorgen.

„Flexibilität“ will die FOP-Arbeitsgruppe auch bei den Kooperationsabkommen mit Drittstaaten und -organisationen. Bisher hat der Rat neun „operative“ Vereinbarungen mit Staaten und Organisationen, die ein „vergleichbares“ Datenschutzniveau aufweisen, genehmigt. Diese Abkommen beinhalten auch einen Austausch personenbezogener Daten. Neun weitere „strategische Abkommen“ u.a. mit Kolumbien, Russland und der Türkei lassen einen solchen Datenaustausch nicht zu. Die FOP-Gruppe glaubt, dass eine enge Kooperation mit diesen Staaten wichtiger sei als die jeweiligen Datenschutzstandards. Sie schlägt deshalb erstens vor, „die bestehenden Möglichkeiten des Austauschs personenbezogener Daten mit Drittparteien, die keinen entsprechenden Datenschutzstandard gemäß Art. 18 der Konvention aufweisen, zu klären.“ Ein hinterhältiger Vorschlag, denn Art. 18 schließt solche Möglichkeiten definitiv aus. Er verlangt vielmehr ausdrücklich ein adäquates Datenschutzniveau.

Zweitens fordert die Arbeitsgruppe eine „Überprüfung“ der Regeln, nach denen „operative“ Abkommen mit Nicht-EU-Staaten zu Stande kommen. „Langwierige Prozeduren“ seien zu beseitigen. Derzeit braucht es für eine solche Vereinbarung eine Entscheidung des Verwaltungsrates, einen Bericht der GKI über die Datenschutzstandards in dem Staat oder der Organisation, mit der zusammengearbeitet werden soll, und schließlich eine Entscheidung des Rates. Nach Meinung der FOP-Arbeitsgruppe sollen diese Regeln so „vereinfacht“ werden, dass nur noch je eine Entscheidung des Verwaltungsrates und eine des Rates erforderlich sind.

„Flexiblere und effizientere Verfahren“ fordert die Arbeitsgruppe auch für das Management und die Aufsicht über Europol. Der Direktor müsse „mehr Autonomie“ haben, die Leiter der Nationalen Europol Einheiten bräuchten mehr Macht, um Europol-Entscheidungen auf nationaler Ebene umzusetzen. Die Leitungsstrukturen des Amtes seien zu reformieren. Bisher hat jeder Mitgliedstaat einen Vertreter im Verwaltungsrat. Nach Ansicht der FOP-Arbeitsgruppe sollte der Verwaltungs-

11 Opinion 06/22 v. 26.6.2006, www.statewatch.org/news/2006/jul/jsb-europol-vis-access-opinion.pdf

rat nicht mehr ein „Forum für die Repräsentation der Mitgliedstaaten“ sein, sondern zu „einem strategischen Gremium für hochrangige Entscheidungen“ umgebaut werden. Dazu müsse die Zahl der Mitglieder beschränkt werden. Die Arbeitsgruppe nimmt zwar zur Kenntnis, dass einige Mitgliedstaaten daran festhalten wollen, dass jeder Staat seinen Vertreter in dem Gremium habe. Unter die „konkreten Optionen“ schaffte es jedoch nur die Idee eines neuen „Geschäftsführenden Verwaltungsrats“ (mit „zum Beispiel“ nur fünf Mitgliedern).

Unter diesen findet sich auch der Vorschlag, die Aufsicht über Europol aufzuteilen: einerseits in einen administrativen Bereich (z.B. finanzielle Fragen), für den der Verwaltungsrat zuständig sein sollte; andererseits in einen professionellen Bereich, den die Arbeitsgruppe der Task Force der EU-Polizeichefs (PCTF) übertragen will. Die PCTF wurde 1999 gebildet, hat aber nach wie vor keinen rechtlichen Status. Sie trifft sich nun regelmäßig bei Europol in Den Haag und diskutiert „operative Fragen“.¹² Die FOP-Arbeitsgruppe weiß immerhin, dass auch für die Zusammenarbeit von Europol und PCTF eine Rechtsgrundlage fehlt.

Die Arbeitsgruppe kommt schließlich nicht umhin, auch das Thema der rechtlichen und parlamentarischen Kontrollierbarkeit von Europol zu streifen. Europol müsse sich „besser vermarkten“, heißt es hierzu in dem Papier. Der einzige greifbare Vorschlag ist, die Opt-out-Klausel in der Europol-Konvention abzuschaffen, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Europol abzulehnen. Die FOP-Arbeitsgruppe muss „ganz klar“ anerkennen, dass es „mehr parlamentarischer Kontrolle über das Funktionieren von Europol“ bedarf, erklärt dann aber, dass diese „Kontrolle keine nicht intendierten negativen Wirkungen auf Europol's Effektivität“ haben dürfe. Die weiteren Vorschläge sind dürftig und liegen auch schon seit fünf Jahren auf dem Tisch: Der Europol-Direktor solle bei gelegentlichen Anhörungen des Europäischen Parlaments aussagen. Ein gemeinsamer Ausschuss aus EP- und nationalen Abgeordneten sei zu bilden. Das war's.

Hin zu einem unkontrollierbaren europäischen FBI?

Europol ist eine frustrierte Organisation in einem frustrierenden politischen Prozess. Das Amt soll Eckstein der Polizeikooperation in der EU

¹² The EU's Police Chiefs Task Force (PCTF), in: Statewatch bulletin 2005, no. 6, pp. 20-26

sein und möchte verständlicherweise eine „wirkliche“ Polizei werden. Weil es für diese Ambitionen aber weder eine politische noch eine praktische Nachfrage in den Mitgliedstaaten gibt, erhält Europol nur langsam neue Befugnisse, um seine ebenfalls expandierenden Aufgaben zu erfüllen. Das Amt versucht mühsam, einen Flecken Land in einem schon überfüllten und umstrittenen Terrain zu besetzen. Ob dies der beste Weg zum Aufbau einer EU-Polizei ist (oder eine sinnvolle Weise, öffentliche Gelder auszugeben – eine halbe Milliarde Euro ist für 2009 budgetiert), ist mehr als fraglich. Debattiert wird hierüber jedoch nicht.

Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sind nicht an der neuen EU-Debatte um Euopols Zukunft beteiligt gewesen. Und die verschiedenen „Optionen“, die Öffentlichkeit zu konsultieren, hat man geflissentlich ignoriert. Das Europäische Polizeiamt ist für die EU offenbar politisch zu wichtig und darf deshalb nicht als gescheiterte Organisation dastehen. Das „Optionenpapier“ der „Freunde der Präsidentschaft“, das die zentralen Fragen unbeantwortet lässt und keine wirklichen Optionen, d.h. Alternativen, enthält, hat deshalb die besten Chancen auf Erfolg. So betrachtet scheint es unausweichlich, dass die Europol-Konvention durch ein „flexibleres“ Rechtsinstrument ersetzt und das Amt mit einigen neuen Befugnissen und Zuständigkeiten ausgestattet wird.

Die Art und Weise, wie sich Europol entwickelt, ist symptomatisch für viele weitere Bereiche der Justiz- und Innenpolitik der EU. Angesichts der fehlenden öffentlichen Diskussion über die Rolle und die Funktion von Europol (und anderen Bestandteilen des Europäischen Staates) wird der schrittweise Ausbau seiner Aufgaben und Befugnisse so lange anhalten, bis die aktuelle Wunschliste des „Optionenpapiers“ erfüllt ist – und die nächste an ihre Stelle tritt.

Europol's kleine Schwester

Die Europäische Grenzschutzagentur „Frontex“

von Mark Holzberger

Vor gut einem Jahr, am 1. Mai 2005, nahm die Europäische Grenzschutzagentur (Frontex) in Warschau ihre Arbeit auf.¹ Doch schon jetzt will die Agentur im Zuge des Einsatzes gegen Flüchtlinge vor den Kanarischen Inseln bzw. im Mittelmeer ihre operativen Fähigkeiten ausbauen.

Mit Frontex hat die EU nach Europol ihre zweite Polizeibehörde geschaffen. Vom Ansatz her ähneln sich die beiden Organisationen u.a. darin, dass die zu ihnen entsandten PolizeibeamtInnen vorrangig analytische und Koordinationsaufgaben haben. Sie werden nicht exekutiv tätig, sondern sollen die Behörden der Mitgliedstaaten unterstützen.

Gleichwohl zeigen sich eine ganze Reihe von Unterschieden zwischen Europol und seiner kleinen Schwester. Das beginnt bei der Größe: Während bei Europol inzwischen über 500 Personen arbeiten (darunter rund 120 polizeiliche VerbindungsbeamtInnen und „security officers“),² sind bei Frontex derzeit gerade einmal 60 Personen tätig. Zu etwa zwei Dritteln sind das VerbindungsbeamtInnen aus den Mitgliedstaaten – darunter drei von der deutschen Bundespolizei, die in den Bereichen Einsatz/Operation, Risikoanalyse sowie Aus- und Fortbildung arbeiten.³

Wie noch zu zeigen sein wird, übernimmt Frontex ferner eine deutlich aktivere Rolle bei der Koordination operativer Einsätze der Mitgliedstaaten als Europol. Und schließlich ist Europol in der Dritten Säule der Union angesiedelt, in der es nach wie vor keine Mitbestimmung des Europäischen Parlaments (EP) gibt. Der Außengrenzschutz der EU ist

1 zur Vorgeschichte siehe: Holzberger, M.: EU-Grenzpolizei. Mit kleinen Schritten zum Ziel?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 73 (3/2002), S. 10-16, m.w.N.

2 Ratsdok. 8083/06 v. 5.4.2006, S. 21

3 BT-Drs. 16/1752 v. 6.6.2006: Antwort auf eine Kl. Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen

dagegen bereits eine Gemeinschaftsaufgabe, also Teil der Ersten Säule. Die Verordnung zur Errichtung der Grenzschutzagentur beschloss der Rat im Herbst 2004 zwar ohne das EP, das zu diesem Zeitpunkt in Angelegenheiten des 4. Titels des EG-Vertrags nur konsultiert werden musste.⁴ Bei künftigen Änderungen der Verordnung hätte das EP nunmehr allerdings ein Mitentscheidungsrecht und müsste seinen Kontrollwillen und seine entsprechende Fähigkeit unter Beweis stellen. Nach Art. 2 der Verordnung hat Frontex sechs Aufgabengebiete:

- Koordination der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Außengrenzschatzes⁵
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei verstärkten Kontrollen ihrer Außengrenzen
- Durchführung von Risikoanalysen
- Unterstützung der Ausbildung von GrenzschutzbeamtenInnen und Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen
- Verfolgung der für den Außengrenzschatz relevanten Forschung
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Abschiebeaktionen.

Bei Frontex werden darüber hinaus verschiedene Datenbanken ohne personenbezogene Daten eingerichtet, auf die alle Mitgliedstaaten Zugriff haben sollen.⁶ Das Budget der Agentur belief sich für 2005 auf 6 Mio. Euro (1 Mio. Euro für Personal und Verwaltung, 5 Mio. Euro für operative Einsätze). Dieses Jahr sind 11,75 Mio. Euro veranschlagt (2,3 Mio. für Personal und Verwaltung, 9,4 Mio. für operative Einsätze). Von 2007 bis 2013 soll Frontex jährlich rund 40 Mio. Euro erhalten.⁷ Die Aufstockung des Haushalts in den kommenden Jahren gibt zumindest einen Eindruck vom geplanten personellen Ausbau und der erwartbaren Ausdehnung der Tätigkeit der Agentur.

Frontex wird von einem Verwaltungsrat geleitet, der sich aus jeweils einer VertreterIn pro Mitgliedstaat und zwei Personen von der EU-Kommission zusammensetzt. Dieses Gremium legt nicht nur die Orga-

4 Amtsblatt der EU (ABl. EU) L 349 v. 25.11.2004 (im Folgenden: Frontex-Verordnung)

5 Diese führen ihre Grenzkontrollen inzwischen auf Grundlage des sog. Schengener Grenzkodex durch (ABl. EU L 105 v. 13.4.2006). Ein Handbuch für GrenzpolizistInnen wird vorbereitet (erster Entwurf unter: Ratsdok. 7503/06 v. 28.3.2006).

6 Jahn, S.: Die Europäische Grenzschutzagentur, in: Die Polizei 2006, H. 6, S. 207-211 (209)

7 BT-Drs. 16/1752 v. 6.6.2006

nisations- und Personalstruktur sowie die operativen Aufgaben der Agentur fest, sondern ist auch für deren Haushalt verantwortlich, nimmt die Tätigkeitsberichte an und legt das Arbeitsprogramm für das nächste Jahr fest. Und schließlich ernennt der Verwaltungsrat den jeweiligen Exekutivdirektor von Frontex. Derzeit ist dies der Finne Ilkka Laitinen.

Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle übt das EP das Haushaltsrecht aus, berät die Arbeitsprogramme und Tätigkeitsberichte von Frontex und kann vom Exekutivdirektor Berichte anfordern. Das Problem ist nur, was in diesen Berichten enthalten ist – und was nicht.. So sind z.B. im Arbeitsprogramm 2006 alle wesentlichen Aspekte, nämlich alle neun operativen Themenkomplexe, gesperrt⁸ – so wird parlamentarische Kontrolle ad absurdum geführt.

Im Dschungel europäischer Institutionen

Die Einrichtung der Europäischen Grenzschutzagentur hat in zweierlei Hinsicht Auswirkungen auf das institutionelle Gefüge der EU:

Zum einen wurden in Frontex sog. Ad-hoc-Gremien eingegliedert (und damit dem EU-Recht unterstellt), die zuvor im Verantwortungsbereich der jeweiligen Mitgliedstaaten agierten – als da wären: das Risikoanalyse-Zentrum (bislang: Helsinki), das Zentrum für die grenzpolizeiliche Ausbildung (bislang: Traiskirchen/Österreich), das Zentrum für Landgrenzen (bislang: Berlin), das Zentrum zur technischen Unterstützung und Forschung (bislang: Dover) und das Zentrum zur Unterstützung von Ermittlungen im Bereich illegaler Migration und Rückführung (bislang: Frankreich). Ob das Zentrum Flughäfen (Rom) sowie die beiden Zentren für die westlichen und östlichen Seegrenzen, die bisher die Kontrollaktionen der EU im Mittelmeer bzw. vor den Kanaren koordiniert haben (Madrid und Piräus), in Fachaußenstellen von Frontex umgewandelt werden, soll dem Vernehmen nach erst Anfang 2007 geklärt werden.

Zum anderen muss sich die Grenzschutzagentur in das unübersichtliche System bestehender EU-Gremien einfügen: Frontex will zum einen mit der sog. Task Force of Police Chiefs und dem nachrichtendienstlichen EU-Lagezentrum (SitCen) zusammenarbeiten. Wie dies institutionell, personell oder operativ umgesetzt werden soll, verrät die Agentur

⁸ Ratsdok. 6941/06 v. 11.7.2006

nicht. Vor allem aber wird man mit Europol kooperieren: Eine Zusammenarbeit bei der Risikoanalyse und der Erstellung des Europol-Lageberichts über „organisierte Kriminalität“ (OCTA) wurde bereits Ende 2005 vereinbart. In diesem Jahr wollen die beiden EU-Polizeibehörden eine „operative Vereinbarung“ schließen. Die EU-Kommission will über Europol eine „strukturierte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Einwanderungsdiensten, dem Grenzschutz, der Polizei und anderen Strafverfolgungsbehörden“ einführen, die auch „den Austausch nachrichtendienstlicher Daten einschließen soll“. Frontex wird hier sicher auch mit von der Partie sein.⁹

Darüber hinaus will Frontex auch mit den Zoll-Arbeitsgruppen der EU kooperieren, soll in das Netz der grenzpolizeilichen VerbindungsbeamtenInnen für Einwanderungsfragen eingebunden werden und Zugang zum web-gestützten Informations- und Koordinierungsnetz (ICONET) für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten erhalten.¹⁰

Frontex darf Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten und zwischenstaatlichen Institutionen treffen. Eine erste hat sie bereits mit der „Baltic Sea Region Border Control Cooperation“ geschlossen, eine weitere strebt sie mit der (von der CSU-nahen „Hans-Seidel-Stiftung“ mitinitiierten) „International Border Police Conference“ an.¹¹

Verschmelzung von Grenzschutz und Geheimdiensten

Frontex soll nachrichtendienstliche Informationen verarbeiten. Dies hatten Rat und EU-Kommission von Beginn an so gewollt.¹² Eine somit zumindest partielle Verschmelzung von Grenzschutz- und Geheimdienstarbeit erfolgt bei Frontex auf drei Ebenen:

Erstens wird Frontex direkt oder mittelbar über die Kooperation mit dem SitCen, mit Europol sowie im Zuge der oben erwähnten strukturierten grenzpolizeilichen Zusammenarbeit über EU-Kanäle mit nachrichtendienstlichen Informationen versorgt.

Zweitens – so der zuständige EU-Kommissar Franco Frattini – sollen die Mitgliedstaaten Frontex für die Koordinierung von Grenzschutz-

9 vgl. Ratsdok. 10438/06 v. 13.6.2006, S. 8 u. 8234/06 v. 6.4.2006 sowie KOM(2006) 402 endg. v. 19.7.2006, S. 12

10 KOM(2006) 402 endg. v. 19.7.2006, S. 12

11 Ratsdok. 6941/06 v. 11.7.2006, S. 9

12 vgl. Ratsdok. 10019/02 v. 14.6.2002, S. 24 u. KOM(2002) 233 endg. v. 7.5.2002, S. 20

aktionen „Geheimdienstinformationen zugänglich zu machen“. ¹³ Auf die Frage hin, ob sich hieran auch deutsche Nachrichtendienste beteiligen, schied sich die Bundesregierung aus. ¹⁴ Sie hat aber jüngst erst die Einrichtung eines nationalen „Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration“ (GASIM) beschlossen, in dem neben dem Bundeskriminalamt und der Bundespolizei auch der Bundesnachrichtendienst und das Bundesamt für Verfassungsschutz vertreten sein sollen. ¹⁵ Dass Frontex über diese Arbeit keine Informationen erhält, ist kaum vorstellbar.

Schließlich sollen Frontex und Europol zusammen ein „Netz aus nationalen Experten für Terrorismusprävention und -bekämpfung und für Grenzkontrollen“ errichten. ¹⁶ Auch hier ist ein Zusammenwirken mit Nachrichtendiensten zumindest nicht ausgeschlossen. Überhaupt sind einige Aspekte der Arbeit von Frontex (nämlich die Erstellung von Risikoanalysen und die Entwicklung von Überwachungstechnologien zur Kontrolle der Außen- und Binnengrenzen) fester Bestandteil des Aktionsplans der EU zur Terrorismusbekämpfung. ¹⁷

Forschung & Technologie

Frontex ist in drei Bereichen mit dem befasst, was die Verordnung „Verfolgung der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzschutz relevanten Forschung“ nennt: Zunächst soll Frontex in diesem Jahr zur Bekämpfung der illegalen Einreise über die sog. blaue Grenze selbst zwei Studien erstellen:

- eine über die Einrichtung eines Netzwerkes des grenzpolizeilichen Küstenschutzes der europäischen Mittelmeerländer und der nordafrikanischen Anrainerstaaten sowie
- eine Durchführbarkeitsstudie zur grenzpolizeilichen Überwachung der europäischen Mittelmeerküste. ¹⁸

Die EU-Kommission plant zwei weitere Studien zur Verbesserung der Kontrollen des grenzüberschreitenden Reiseverkehrs.

¹³ Berliner Zeitung v. 20.7.2006

¹⁴ BT-Drs. 16/1752 v. 6.6.2006

¹⁵ Bundesministerium des Innern: Pressemitteilung v. 17.7.2006

¹⁶ Ratsdok. 16054/04 v. 13.12.2004, S. 21

¹⁷ Ratsdok. 11882/06 v. 20.7.2006, S. 12 u. 18

¹⁸ Improving European integration in maritime reporting, monitoring and surveillance, SEC(2006) 689 Vol. IV = Ratsdok. 11510/06 ADD 5 v. 11.7.2006, S. 10

- Zum einen geht es um einen sog. integrierten technologischen Ansatz (e-borders): Sämtliche Beförderungsunternehmen sollen demzufolge den Grenzschutzbehörden Passdaten ihrer PassagierInnen übermitteln. Im Rahmen einer „intelligence“-Analyse würden dann Risikokriterien erstellt, anhand derer Personen gezielt kontrolliert werden könnten.
- Zum zweiten denkt die Kommission an die Schaffung eines allgemeinen automatisierten Einreise-/Ausreiseseystems, um die Kontrolle des Aufenthaltsstatus von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise in das oder der Ausreise aus dem EU-Gebiet zu erleichtern.¹⁹

Im Rahmen eines Forschungsprogramms der EU-Kommission zur Terrorismusbekämpfung²⁰ werden schließlich zwei Projekte finanziert, in denen es originär um Fragen der Außengrenzkontrollen geht:

- So wird im Projekt SOBCAH (Surveillance of Border Coastlines and Harbours) unter Führung des italienischen Konzerns „Galileo Avionics“ für 3 Mio. Euro nach einer grundlegenden Verbesserung der Sensor- und Netzwerktechnologie geforscht, um irreguläre ImmigrantInnen und TerroristInnen besser aufspüren zu können.²¹
- 400.000 Euro stehen zur Verfügung, um sog. Drohnen (Border Security Unmanned Aerial Vehicles – BSUAV) des französischen Rüstungskonzerns „Dassault Aviation“ in weniger als zehn Jahren einsatzbereit zu haben.²²

Schnelle Eingreiftruppe

Frontex unterscheidet hier zwischen Unterstützungs- und Soforteinsatzteams: In den Unterstützungsteams werden nationale GrenzschutzbeamtenInnen zusammengeführt, die an von der Agentur langfristig organisierten gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekten teilnehmen. Die Mitglieder dieser Teams haben bei einem Einsatz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats keine exekutiven Befugnisse. Sie werden nur unterstützend tätig.

¹⁹ KOM(2006) 402 endg. v. 19.7.2006, S. 6 f.

²⁰ Memo 05/277 der EU-Kommission v. 5.8.2005

²¹ http://ec.europa.eu/enterprise/security/doc/project_flyers/766-06_sobcah.pdf

²² http://ec.europa.eu/enterprise/security/doc/project_flyers/766-06_bsuav.pdf; vgl. hierzu auch: Hayes, B.: Arming Big Brother – The EU’s Security Research Programme, Amsterdam 2006, pp. 27 ff.

Die Unterstützungsteams sollen nun durch die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Soforteinsatzteams ergänzt werden.²³ Sie sollen ad hoc gebildet werden können, um Mitgliedstaaten in Fällen eines akuten Massenzustroms irregulärer ImmigrantInnen zu unterstützen. Die EU-Kommission hält zwar nach wie vor die Bildung eines europäischen Grenzschutzkorps für „die effektivste Lösung“, die Schnelle Eingreiftruppe soll aber kein stehender Verband werden.²⁴ Stattdessen schwebt der Kommission ein „ständiges Reservoir“ von gelisteten, speziell ausgebildeten GrenzpolizistInnen vor, aus dem Frontex „bei Bedarf schöpfen kann“. Deutschland hat angeblich für diesen Pool „300 Experten angeboten“.²⁵ Über die personelle Stärke beim jeweiligen Einsatz, die Zusammensetzung, den Einsatzort, die Dauer, die Aufgaben sowie die Befehlskette soll – auf Anforderung eines betroffenen Mitgliedstaats – in jedem Einzelfall der/die ExekutivdirektorIn von Frontex entscheiden. Der Clou hierbei: Die Teammitglieder würden nicht zu Frontex-Bediensteten. Sie bleiben also GrenzschützerInnen ihres jeweiligen Mitgliedstaates, sollen aber der Befehlsgewalt des anfordernden Staates unterworfen werden. Weil dem so ist, können und sollen diese Schnellen Eingreiftruppen u.a. auch exekutiv tätig werden, etwa um unerlaubte Grenzübertritte zu verhindern oder Personen an den Außengrenzen zu kontrollieren, zu durchsuchen oder zu vernehmen. Strafrechtlich würden die Teammitglieder wie BeamtInnen des Einsatzstaates behandelt. Zivilrechtlich soll aber das Herkunftsland für seine Teammitglieder haften.

Frontex soll auch hier nur eine koordinierende Funktion übernehmen: EinE VerbindungsbeamtIn würde als Schnittstelle zu den Teammitgliedern bzw. zu dem Einsatzstaat fungieren. Zudem soll er/sie die Umsetzung des Einsatzplans überwachen sowie die Wirkung des Einsatzes des/der Teams abschätzen.

Erste Einsätze

Über die Kanarischen Inseln und Gibraltar retteten sich in diesem Jahr über 25.000 Bootsflüchtlinge nach Spanien – schon jetzt mehr als doppelt so viele, wie im gesamten Vorjahr. In Lampedusa und Sizilien landeten im ersten Halbjahr 9.500 Flüchtlinge, während es im Jahr 2005 gera-

²³ KOM(2006) 401 endg. v. 19.7.2006

²⁴ Kommission: SEC (2006) 955 v.19.7.2006 = Ratsdok. 11880/06 ADD 3 v. 20.7.2006

²⁵ Handelsblatt v. 20.7.2006

de einmal 2.000 waren. Hunderte sind bei diesen verzweifelten Fluchtversuchen ertrunken, verhungert oder verdurstet.

Frontex hat nun vor den Kanaren die Grenzschutzaktion „Hera II“ begonnen und will in Kürze zwischen Sizilien, Malta und Griechenland das Patrouillenprojekt „Jason I“ starten. Hera II soll sieben bis neun Wochen dauern und von Frontex mit 3,2 Mio. Euro bezuschusst werden.²⁶ Dabei werden ein portugiesisches und ein italienisches Schiff sowie ein italienisches und ein finnisches Flugzeug die spanischen Behörden bei der Flüchtlingsabwehr unterstützen. Die operative Führung dieser Aktion liegt in Madrid, der Einsatz aber wird von Frontex koordiniert. Deutschland hatte die Entsendung von bis zu zwölf BeamtInnen der Bundespolizei angeboten.²⁷

Die spanische Regierung tut so, als handele es sich hier um „gewaltlose Patrouillen, die nicht die Aufgabe hätten, die (Flüchtlingsboote) aufzuhalten und zur Umkehr zu zwingen, sondern die nur versuchten, durch Überredung und Registrierung die Besatzung und die Passagiere von ihrem Vorhaben abzubringen“²⁸ – was immer das auf Hoher See heißen mag. Die „Welt“ vom 31. Mai 2006 sprach jedenfalls davon, dass „abgefangene Flüchtlinge an ihre Herkunftsländer zurückgegeben“ werden sollten. Es dürfte nur eine Frage der Zeit sein, bis die EU die von Frontex entsandten GrenzschützerInnen dabei auch exekutiv mitmachen lässt.

26 Süddeutsche Zeitung v. 12.8.2006

27 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 19.6.2006; vgl. auch die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Anfrage des Grünen MdB Josef Winkler, BT-Drs. 16/1842 v. 16.6.2006, S. 7 f.

28 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 18.7.2006

Polizeiliche Todesschüsse 2005

von Otto Diederichs

Dass es zunehmend schwieriger wird, den polizeilichen Schusswaffengebrauch verlässlich nachzuvollziehen und auswerten zu können, ist ein bekanntes und schon häufig beklagtes Problem.¹ Zu den üblichen Schwierigkeiten kam in diesem Jahr die Verstocktheit des sächsischen Innenministeriums.

Die offizielle Schusswaffengebrauchsstatistik erschien Ende Mai 2006 als Pressemitteilung des bayerischen Innenministers Günther Beckstein (CSU), der derzeit als Vorsitzender der Innenministerkonferenz (IMK) waltet.²

Während die IMK offiziell jedoch nur vier tödliche Polizeischüsse verzeichnet, hatten die Recherchen von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* fünf Schusswaffenopfer ergeben. Dieser fünfte Fall hatte sich in Sachsen ereignet, was das dortige Innenministerium auf unsere Anfrage am 26. Juli 2006 auch bestätigte. Über weitere Einzelheiten zu Ort und Zeit, so hieß es, lägen jedoch keine Informationen vor – eine offensichtliche Falschankunft. Die Polizeidirektion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, in deren Bereich sich der Todesschuss ereignet hatte, hatte am 7. Mai 2005 eine Pressemitteilung dazu veröffentlicht. Den allgemeinen Regularien zufolge müssen jene Polizeipräsidien, in deren Verantwortungsbereich Schusswaffeneinsätze erfolgen, die entsprechenden Daten an ihr Innenministerium weitermelden, das sie sammelt und schließlich zur Erstellung der IMK-Statistik an die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol, früher: Polizei-Führungsakademie) übermittelt. Vom Innenministerium in Nordrhein-Westfalen waren in einem anderen Fall die gewünschten Auskünfte innerhalb weniger Stunden verfügbar. Bei der Dresdener

1 zuletzt: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 81 (2/2005), S. 78

2 Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Der Vorsitzende): Pressemitteilung Nr. 13/2006 v. 30.5.2006, www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/ministerium/imk/pressemitteilungen/pm_13.pdf

Nicht-Auskunft handelt es sich somit entweder um Unlust der zuständigen BeamtInnen, Schlamperei oder um eine bewusste Blockade.

Wildwest in Thüringen

Fragen zum Umgang mit und der Ausbildung an der Waffe wirft ein Fall aus Thüringen auf: Am 5. April 2005 wurde in Rudolstadt ein Mann auf offener Straße erschossen und ein weiterer schwer verletzt. Hintergrund der Tat war offenbar ein Beziehungsstreit. Als Polizeibeamte den Tatort erreichten, versuchte der Täter zusammen mit seiner Freundin und dem gemeinsamen Baby in seinem Fahrzeug zu flüchten. Ein Polizist wurde verletzt, als der Mann auf ihn zuraste. Zwei andere Beamte gaben daraufhin insgesamt 16 Schüsse auf den Fahrer ab – und das, obwohl sie wussten, dass sich eine unbeteiligte Frau und ein Säugling im Wagen befanden.³ Dass ein solcher Vorgang die Sicherheitsverantwortlichen in Erklärungsnot bringen muss, liegt auf der Hand. So meldete denn der thüringische Innenstaatssekretär an den von allen Zeugen bestätigten Umständen der Tat rasch seine Zweifel an, da die beiden Getöteten in der örtlichen Drogenszene aktiv gewesen sein sollen.⁴ Auch wenn ein tödlich verlaufener Streit im Drogenmilieu dem Innenministerium sicher besser ins Schema passt, so kann er dennoch kaum die völlig überzogene Reaktion der Beamten vor Ort erklären.

Weitere Zahlenangaben der IMK-Statistik

Polizeilicher Schusswaffeneinsatz 2005 insgesamt: 6.058 (2004: 5.946); davon Schüsse auf Tiere: 5.911 (5.769); Schüsse auf Sachen: 6 (12); Warnschüsse: 72 (72); auf Personen: 37 (63), davon Verletzte: 30 (23). Drei Schüsse auf Personen wurden als unzulässig gewertet (2004: 2).⁵

³ Berliner Morgenpost v. 6.4.2005 u. 7.4.2005

⁴ Thüringer Allgemeine v. 21.4.2005 u. 26.4.2005

⁵ Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Der Vorsitzende) a.a.O. (Fn. 2)

Polizeiliche Todesschüsse 2005

Fall	1	2	3	4	5
Name/Alter	unbek. Mann, 34 J.	unbek. Mann, 42 J.	Jens F., 34 J.	unbek. Mann, 18 J.	unbek. Mann, 45 J.
Datum	3.2.2005	11.2.2005	5.4.2005	13.4.2005	6.5.2005
Ort/Bundesland	Karlskron/Bayern	Bielefeld/NRW	Rudolstadt/Thüringen	Libeck/Schleswig-Holstein	Großenhain/Sachsen
Szenarium	Wegen eines defekten Scheinwerfers will eine Polizistin einen Autofahrer stoppen. Dieser rast jedoch davon und wird von der Polizei verfolgt. Als er einer Straßensperre ausweicht, bleibt er in einem Zaun hängen. Bei dem Versuch, den Mann festzunehmen, gibt ein Beamter einen tödlichen Schuss ab. Wie sich später herausstellt, wurde der Mann wegen Betrug per Haftbefehl gesucht.	Bei einem Treffen von zwei Kriminalbeamten mit einem marokkanischen V-Mann in einem Schnellrestaurant greift dieser einen Beamten plötzlich mit einem Messer an. Daraufhin zieht der Kripo-Beamte seine Waffe und schießt dem Mann in die Brust. Er stirbt kurze Zeit später.	Im Gefolge eines Beziehungstreits erschießt ein Mann auf offener Straße einen 33-jährigen, er verletzt einen weiteren Mann. Auf die eintreffenden Polizeibeamten rast der Täter mit dem Auto zu. Einer von ihnen wird verletzt, zwei andere geben 16 Schüsse auf den Wagen ab, einer trifft den Täter tödlich in den Hals. Seine im Auto sitzende Freundin wird leicht verletzt, der Säugling bleibt unverletzt.	Während eines Familienstreits verletzt ein Jugendlicher seinen Vater mit einem Messer. Dieser kann zu einem Nachbarn flüchten, der die Polizei alarmiert. Als zwei Beamte die Wohnung betreten, greift der Jugendliche sie ebenfalls mit dem Messer an. Daraufhin schießt einer der Polizisten und trifft den Jugendlichen in den Bauch. Er stirbt noch vor Ort.	Ein 71-jähriger wird von seinem Sohn mit Messern bedroht. Der Vater kann fliehen und die Polizei auf dem Revier verständigen. Als die eingesetzten Beamten das Wohnhaus betreten, greift sie der 45-jährige unvermittelt mit zwei Messern an. Die Polizisten schießen auf den Mann und treffen ihn tödlich.
Opfer mit Schusswaffe	Nein	Nein (Messer)	Ja	Nein (Messer)	Nein (Messer)
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Verletzte/geötete Beamte	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein

Deformation durch Information

Notwendige Fragen zum BND und seiner Kontrolle

von Wolf-Dieter Narr

Die „Notwendigkeit“ der geheimdienstlichen „Aufklärungsarbeit“ dürfe „in keiner Weise in Frage gestellt werden“, ließ die Bundeskanzlerin den parlamentarischen GeheimdienstkontrollleurInnen ausrichten.¹ Frau Merkel hat damit das grundlegende Hindernis benannt, an dem die Kontrolle nicht nur der Geheimdienste scheitert: die nicht in Frage gestellten Voraussetzungen.

Journalisten werden ausspioniert. BND-Mitarbeiter helfen den USA im Geheimen, den Krieg gegen Saddam Hussein zu gewinnen. „Skandal, Skandal“, tönt es aus allen Ecken. Die einen regen sich darüber auf, was der BND tut. Die anderen halten „betroffen“ dagegen, dass im Zeichen des Antiterrorismus der geschlossene Konsens der antiterroristischen DemokratInnen nicht in Frage gestellt werden dürfe.

Der Aufruhr tobt, aber er wird nicht von langer Dauer sein. Der sicherheitspolitisch allumhüllende Antiterrorismus, der jede Aufmerksamkeit und Kritik einlullt, hat den BND, dieses riesig aufgeschossene, wenngleich in seiner Gestalt nur ahnbare Nachtschattengewächs des Kalten Krieges, nach „schwierigen Jahren“ der Verunsicherung erneut in seiner „Integrität“ gerettet.

Geheimdienste stellen das dar, was man eine Nicht-Entscheidung (non-decision) genannt hat: Gegebenheiten, die nicht mehr zu Disposition gestellt werden, wie viel Probleme und externe Effekte sie auch erzeugen mögen. So wird der eine oder andere ‚Unfall‘ zum Scheinproblem, ein Pickel ohne Bedeutung („pseudo-issue“). Kontrolle kommt wie die Reue immer zu spät. In ihren Folgen fällt sie notorisch ärmlich aus.

¹ Berliner Morgenpost v. 12.5.2006

Geheimnisverrat

Spät im letzten Jahr sickerte durch, der BND habe Journalisten bespitzelt. Das Gerücht bestätigte sich rasch: Der BND hat Journalisten überwacht, um sich selbst zu schützen. Das ist sein oberstes Ziel. Wie könnte er sonst funktionieren? Sich selbst zu schützen, heißt aber, dafür sorgen, dass sein geheimes Wirken auch geheim bleibt: von der Informationsquelle über die Art der Informationssuche und die Mittel, Informationen zu entdecken, bis zur Weitergabe der Informationen an die zuständige Exekutive, das heißt zu aller erst an das Bundeskanzleramt. Im Rahmen eines anderen, längst wieder weitgehend vergessenen „Unfalls“, des „Plutoniumskandals“ 1994, hatte die Presse, der „Spiegel“ an der Spitze, eine Reihe von Informationen über den selbstinszenierten, grob fahrlässigen und radikal unnützlichen Plutoniumschmuggel des BND veröffentlicht. Diese legten „Innereien“ des BND offen und fühlten sich so an, als müssten sie von BND-Leuten Journalisten weitergegeben worden sein. Daneben gab es Publikationen über den BND, wie die einschlägigen Bücher von Erich Schmidt-Eenboom, deren informationeller Gehalt es wahrscheinlich erscheinen ließ, Mitarbeiter des BND hätten gegen das amtliche Schweigegebot verstoßen.

Um seiner *raison d'être* willen musste der BND nach undichten Stellen Ausschau halten. Seltsamer- und zugleich kennzeichnenderweise fahndete er nach den undichten Stellen aber nicht primär im Innern seiner eigenen Organisation, diesem geräumigen und schlupfwinkelreichen Großcontainer mit einer Reihe zusätzlicher Außenstellen und einer Fülle von Kontakten nicht zuletzt zu anderen Geheimdiensten. Allen veröffentlichten Informationen nach suchte der BND bei diversen verdächtigen Journalisten, ob, wie und durch wen Externe untunliche Einblicke in den Geheimbauch und seine informationellen Verdauungsvorgänge gewonnen haben könnten.

Die von der Presse aufgedeckte Bespitzelung von Journalisten wurde zum Fall für das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr). Dieses ist wie seine Vorläuferin, die Parlamentarische Kontrollkommission (PKK, bis 1999), eigens dazu geschaffen worden, um im „öffentlichen“ Auftrag durch das Parlament, aber unter der Dunstglocke strikter Geheimhaltung die gesetzlich zulässige Geheimhaltung der Geheimdienste, hier des BND, zu überprüfen.

Das vom Bundestag gewählte 9-köpfige PKGr ist Ausdruck einer zweistufigen Repräsentation, die sich nicht nur quantitativ drastisch

verschmälert, sondern qualitativ verändert. Das Kontrollobjekt, der BND und sein Auftraggeber das Bundeskanzleramt, unterwerfen das PKGr, dieses Ersatzorgan kritischer Öffentlichkeit, ihrem geheimen Verfahrensmodus. Damit ist der Kern markiert, in dem alle Widersprüche der unmöglichen Kontrolle hocken. Sie bedingen, dass die parlamentarische Kontrolle sich in der Kontrollgeste erschöpfen muss. Damit aber werden unabdingbare Normen repräsentativer Demokratie, angefangen mit dem Grundlagenartikel 20 Abs. 2 Grundgesetz außer Kraft gesetzt. Zurückbleibt ein schwacher Schein.

Das Parlamentarische Kontrollgremium nutzte nun eines der wenigen Kompetenz-Häppchen, die man ihm im Gefolge des Plutoniumskandals zugestanden hatte (§ 2c PKGr-Gesetz) und berief einen Sachverständigen, den Vorsitzenden Richter am Bundesgerichtshofs a.D. Dr. Gerhard Schäfer. Dieser sollte klären, ob der BND durch die Bespitzelung von Journalisten die Pressefreiheit verletzt habe.

Nachdem und weil die Presse bereits ausführlich über den Bericht informiert und aus ihm zitiert hatte, entschloss sich das PKGr, die Fleißarbeit des Ex-Bundesrichters Schäfer am 26. Mai 2006 öffentlich zugänglich zu machen, allerdings in einer „für die Veröffentlichung bestimmte(n) Fassung“.² Der Bericht zeichnet sich u.a. durch folgende Merkmale aus:

- dass ganze Teile der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind. Dass ganze Seiten des Schäfer-Gutachtens weiß bleiben und Namen von offiziellen und inoffiziellen Mitarbeitern des BND – letztere sind Journalisten, die sich von dem Dienst haben ködern lassen – anonymisiert sind, wird zumeist, freilich nicht in einzeln ausgewiesener Form, mit Forderungen des Datenschutzes begründet. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, einst vom Bundesverfassungsgericht aus dem Kern des Persönlichkeitsrechts abgeleitet und als Magna Charta des Informationszeitalters verstanden, mutiert zum Instrument der Informationsverhinderung;
- dass die Vorwürfe, der BND habe Journalisten nachrichtendienstlich beschattet, Journalist für Journalist durchgegangen und teilweise bestätigt werden. Allerdings verfährt Schäfer ohne jede zusätzliche Akteneinsicht, primär auf der Grundlage von Befragungen, strikt in-

2 www2.bundestag.de/bnd_bericht.pdf

dividualisierend. Der BND in seiner Organisation, seinen Funktionen und seinen Verfahrensweisen wird vorausgesetzt;

- dass Schäfer konsequenterweise die BND-Welt in guter Ordnung findet. „Überreaktionen“ des BND sollen durch zu ergänzende Dienstvorschriften vermieden werden. Die Kontrolle des BND durch die Auftrag gebende Kommission, das PKGr, reichten aus.

Schöne, von einem hoch gestellten Richter väterlich sacht gestreichelte BND-Welt in ihrer harmonischen regierungsamtlichen wie parlamentarischen Einbettung. Die Idee, dass Schäfer seinen Auftrag in der gewählten Art und Kürze nicht erfüllen konnte, so die Auftraggeber ihn denn jenseits eines gutachterlich verlängerten Legitimationsteppichs ernst gemeint hätten, ist dem hohen Herrn nicht gekommen.

Bar aller organisatorischen Phantasie und Kenntnis, ohne die Verlässlichkeit und die Validität seiner Informationen und seiner Interpretation zu bedenken, setzte Schäfer nicht einmal kritisch an der Rechtsform des BND-Gesetzes an. Dann hätte er wenigstens monieren müssen, dass die Paragraphen, die den Ausschlag geben, aus einer Folge von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen bestehen – angefangen von § 1 mit der unbegrenzten Aufgabenbestimmung der „Sammlung von Erkenntnissen über das Ausland“ und zuweilen über das Inland über § 2, der dem Dienst die Befugnisse für die dafür „erforderliche“ Datenerhebung einräumt, zum § 3 über „besondere Formen der Datenerhebung“, der Lizenz zum Einsatz nachrichtendienstlicher, d.h. geheimer Mittel, und dergleichen mehr.

Kurz: das BND-Gesetz stellt nichts anderes dar als ein reichlich pauschales Ermächtigungsgesetz geheimdienstlicher Aktivitäten jenseits aller Rechtssicherheit für die davon Betroffenen, von grund- und menschenrechtlichen Belangen gar nicht zu reden.

Ein kleiner Beitrag zum Krieg

Der BND wildert im Irak. Durch die New York Times und andere Hinweise wurde kund, dass sich der BND im März 2003 im Schatten des kriegsabstinenten Lichts der Schröder-Regierung im Irak ein klein wenig kriegerisch eingemischt habe zum Vorteil des übermächtigen und primär Krieg führenden NATO-Partners USA – selbstredend beauftragt oder mit Wissen der Spitzen des Bundeskanzleramts und Außenministeriums. Den USA sind bekanntlich auch Überflugsrechte u.a. soweit zugestanden worden, dass das Bundesverwaltungsgericht 2005 für Recht erkann-

te, die BRD habe sich nahezu völkerrechtswidrig verhalten.³ Diese Kriegseinmischung und US-Hilfe der Bundesregierung durch ihre Geheimagentur BND soll in verschiedener Weise erfolgt sein: indem der BND zwei (!) Beamte in den Irak schickte, um vor Ort „authentische“ und nicht einseitig interessierte Information zu sammeln; indem der BND seiner großen Schwester CIA einschlägige Informationen über ausgewählte Objekte und deren Gefahrenpotenzen zusteckte; indem der BND seinerseits die selten günstige Gelegenheit am Schopf ergriff, um gefangene Möglichkeitsterroristen selbst in Guantánamo in bundesdeutschem Interesse zu verhören, egal ob sie zuvor gefoltet worden sein mochten oder nicht.

Diese Behauptungen und Vorwürfe erzeug(t)en eine Menge publizistischen Schaum: Forderungen nach einem Untersuchungsausschuss des Parlaments hier, empörtes Gehabe regierender Vertreter im Amt und außerhalb eines solchen, Parteienschwanken, dass einem beim Zuschauen fast grünrot vor den Augen werden konnte. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt, Ende August 2006, lassen sich folgende einigermaßen gesicherte Feststellungen treffen:

- Die neue Bundesregierung hat sich als getreue Erblasserin der alten, die sie im Herbst letzten Jahres ablöste, verhalten. Sie hat noch im Februar 2006 einen „unter Sicherheitsaspekten bereinigten“, d.h. weitgehend geheimen öffentlichen Bericht vorgelegt. (Mit solchen Widersprüchen in Sachen „Demokratie“ und Geheimdienste muss man leben, solange man sie nicht dadurch löst, dass man die Geheimdienste zugunsten der Demokratie abschafft.)⁴
- Das PKGr hat sich mit diesem Bericht befasst und seiner Mutter Bundestag am 24. Februar 2006 eine „Bewertung“ zugeleitet. Das ist das Äußerste, was das Gremium kritisch vermag.⁵
- Nachdem es etliche Monate lang so ausgesehen hatte, als käme ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss nicht zustande, ist ein solcher seit Juni 2006 beschlossen. Wie er im einzelnen arbeiten, was er herausbekommen und ob sein Lärm den Informationsmangel seines Berichts ansatzweise wird übertönen können, steht in den Sternen.

3 BVerwG: Urteil v. 21.6.2005, Az.: 2 WD 12.04; vgl. Komitee für Grundrechte und Demokratie: Von der Pflicht zum Frieden und der Freiheit zum Ungehorsam, Köln 2006

4 www.bundestag.de/aktuell/archiv/2006/pkgr_irak/bericht_breg_offen.pdf

5 BT-Drs. 16/800 v. 24.2.2006

Ogleich die bis zum informationellen Hungertod gekürzten Einlassungen der Bundesregierung einen penetranten Wahrheitsmangel und ein konsequentes Misstrauen gegenüber der eigenen Bevölkerung ausdrücken, sind folgende Sachverhalte unbestritten; umstritten ist nur, wie sie bewertet und gerechtfertigt werden:

- dass der BND, wenngleich personell schwach besetzt, informationell kurz vor und während des Krieges im Irak gegrast hat;
- dass er u.a. mit dem befreundeten US-amerikanischen Geheimdienst Kontakt hatte, der in seiner Eigenart abgedunkelt bleibt;
- dass von den USA völkerrechtswidrig gefangen gehaltene Personen von bundesdeutschen Geheimdienstlern befragt worden sind; dass die CIA wenigstens einen deutschen Staatsbürger verschleppt und unrechtmäßig traktiert hat;
- dass CIA-Flüge über die BRD stattgefunden haben.

An der „Bewertung“ des PKGr, die zunächst als Ersatz einer Untersuchungskommission gedacht war, fällt unter der Perspektive der Kontrolle folgendes auf:

- Die Prämisse ist klar und unverrückbar: Nachrichtendienste sind „unverzichtbar“.
- Die Bundesregierung heimst nicht zuletzt für ihre „vollständige“ Information großes Lob ein.
- Die Bewertungskriterien drücken sich sprachlich am häufigsten in Adjektiven „glaubwürdig“ und „glaubhaft“ aus. Das PKGr, das behauptet, ein „umfassendes und sehr eindeutiges Bild“ erlangt zu haben, verweist meist auf seine „Überzeugung“, ohne diese in ihren Kriterien auszuweisen.
- Bundesregierung und BND werden nur sacht und vor allem insoweit kritisiert, als sie das PKGr zu spät informiert hätten. Ansonsten sei vor allem den „BND-Mitarbeitern Respekt und Anerkennung für ihren Einsatz auszudrücken, den sie im Bewusstsein um die Gefahren für ihr Leben im Dienst für unser Land und die Sicherheit unserer Bürger geleistet“ hätten. Kritisiert wird hauptsächlich die „ungeprüfte, irreführende und damit unverantwortliche öffentliche Berichterstattung“. Sie habe nicht dazu beigetragen „die aktuelle Sicherheitslage“ zu verbessern. Im Gegenteil, sie habe dem „unverzichtbaren bi- und multilateralen Informationsaustausch mit Partnerstaaten ... erkennbar geschadet“.
- Die Minderheitsvoten von drei Mitgliedern sind bedenkenswert. Sie sind jedoch nicht dazu angetan, die geradezu systematische Zahnlo-

sigkeit des Kontrollgremiums im von allen akzeptierten Kontext mehrfacher geheimhaltender Vorkehrungen bis hin zu Ort und Zeit der Ausschusssitzung zu beheben. Sie bleiben Rationalisierungen.

Schwierig ist es, keine Satire zu schreiben ...

... so formulierte einst Juvenal. Die Satire zum BND als ursprünglich antikommunistisch, nun antiterroristisch gerichteter Riesenkakerlak geriete bitter. Bis 1990 kam der BND ganz ohne ein Gesetz aus. Seither hat er ein Gesetz, das ihn entgrenzt und befreit. Denkt man mäßig radikal, aber doch ein wenig konsequent grundrechtlich und demokratisch, dann belegen Geschichte und Gegenwart dieses sogenannten Nachrichtendienstes, dass er nur so viel wert ist, wie er ohne Tarnkappe als Skandalnudel ins Tageslicht tritt. Nachrichten? Hat je eine qualifizierte Nachricht des BND, die nur geheimdienstlich ergattert werden konnte, die Bundesregierung vor grundgesetzwidrigen Handlungen gewarnt oder Aktivitäten gestoppt, die sonst für die BürgerInnen gefährlich geworden wären? Die Tarnkappe jedoch – das alle Vernunft überbordende Sicherheitsgeraune, die verschwörungspraktischen und angstvollen Projektionen, die Tatsache, dass man die im Dunkeln nicht sieht – dieses ganze Syndrom verhindert eine wahrhaft aufgeklärte politische Kosten- und Nutzenrechnung. Im Gegenteil: das Schattenmännergehampele des verfassungsgefährlichen Riesen-U-Boots namens BND wird als „Aufklärung“ geadelt.

Die „volle Fahrt voraus in den Nebel“⁶ darf jedoch auf keinen Fall aufgeklärt werden. So warnt nicht nur die eingangs zitierte Bundeskanzlerin. Der in seiner demokratischen Kontrolle und Bestimmung entsetzlich schwache Bundestag und sein Kontrollgremium, das der Geheimhaltung der politisch-bürokratischen Exekutive gehorsam folgt, machen es möglich. Selbst die FAZ schnabelt es von ihrem etablierten Dach: „Es ist eitel zu erwarten, auf dem Weg über das Parlament könnten die Bürger erfahren, was der Bundesnachrichtendienst tatsächlich in Bagdad getan hat. Nicht einmal das Parlament insgesamt hat Anspruch darauf.“⁷ Das PKGr verhält sich geradezu mystisch. Es schließt Ohren, Augen und vor allem den Mund. Die Bundesregierungen, deren Spitzenpersonal auffällig mit den Geheimdiensten elitezirkuliert, machen den

6 Spiegel-Online v. 6.3.2006

7 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 2.3.2006

BND herrschaftsnötig, ohne je die angeblichen Sicherheitseffekte genauer ausweisen zu müssen. Noch die angebliche Notwendigkeit des BND unterliegt der Geheimhaltung. Eine Erfolgskontrolle, eine Evaluation mit ausgewiesenen Kriterien, würde den Geheimdienst gefährden. Es scheint so, als würde sie im weltweiten Konkurrenz- und militärischen Einsatzkampf um knapper werdende Ressourcen das „Ende aller Sicherheit“ bedeuten.

Einige Fragen, die bislang von den zuständigen politischen Instanzen und den vielen seltsamen BND-Enthusiasten weder gestellt noch ansatzweise beantwortet werden, mögen hier eine ausgiebigere Beschreibung und Analyse ersetzen.

- Welche Leistungen welcher Sicherheit sind für die BRD und ihre BürgerInnen von – im Einzelnen zu gewichtendem – Belang, die nur oder primär aus geheimdienstlichen Quellen und mit geheimdienstlichen Mitteln erbracht werden können?
- Aus welchen Quellen der Information speist sich primär die Politik der Bundesregierung? In welcher Weise und welchem Umfang tragen Geheimdienste – der hauptsächlich innengerichtete Verfassungsschutz wie der hauptsächlich außengerichtete BND – zum Informationsbedarf verantwortlicher Politik der Bundesregierung bei? Über welche Möglichkeiten verfügen verantwortliche PolitikerInnen der Exekutive geheimdienstliche Informationen ihrerseits zu beurteilen?
- Wer bestimmt aufgrund welcher Kriterien und Verfahren darüber, dass geheimdienstliche Techniken benutzt und dass so erworbene Informationen (wo und wem gegenüber) geheimgehalten werden?
- Wie kann ein Riesenapparat wie der BND, der selbst seinen eigenen Mitarbeitern labyrinthisch anmutet, rational auch nur organisationsintern Informationen verlässlich (Problem der Verlässlichkeit/reliability) und nach einvernehmlich geteiltem Maßstab auslegen (Problem der Validität)? Wie können in diesem Apparat prozessierte Informationen extern, zuerst vom politischen Auftraggeber (Bundeskanzleramt), rational – sprich: ausgewiesen nach den Kriterien der Verlässlichkeit und Begründetheit – benutzt werden? Werden geheimdienstliche „Erkenntnisse“ vor allem dazu benutzt, regierungsamtliche Aktionen nicht im einzelnen ausweisen zu müssen? (Ein extremes, aber die Normalität belegendes Beispiel lieferte die Bush-Administration: sie befiehlt der CIA Massenvernichtungsmittel geheim ausfindig zu machen. Die CIA erfindet solche auftragsgemäß.)

- Wo und in welchen Zusammenhängen sind Mitglieder z.B. des Außenministeriums mit seinen weltweiten Botschaften informationell so überfordert, dass wie jüngst angeblich im Irak die Bundesregierung zwei BND-Leute benötigt, die den eng überwachten Irak alleine ausspähen und „authentisch“ über die Lage informieren?
- Wenn die informationell geheime Zusammenarbeit mit anderen Geheimdiensten zur Routine der Geheimdienste gehört, wie kann diese „Außenflanke“ allein im Interesse der jeweiligen Regierung kontrolliert werden – von rechtlich nationalstaatlichen und von völkerrechtlichen Bedenken zu schweigen?
- Wie verhält sich das Ausmaß der „Eigensicherung“ des BND zu seinen sonstigen Sicherheitsaufgaben? Angesichts der antiterroristischen Grenzverwischungen wachsen die innenpolitischen Funktionen dieses Dienstes, nimmt seine Zusammenarbeit mit den Ämtern für Verfassungsschutz zu und werden „operative“ Informationsgewinnung und handelnder Vollzug nahezu ununterscheidbar. Wie kann dabei von der Sicherheit der bürgerlichen Grund- und der allgemeinen Menschenrechte mehr als die normative Behauptung bestehen bleiben?
- Wenn alle geheim gehaltenen Vorgänge der „Natur der Sache“ nach prinzipiell nicht kontrolliert werden können, müsste dann nicht um grundrechtlich demokratischer Verfahren und ihrer Sicherung willen jede Regierung erneut mit der Zweidrittelzustimmung des Parlaments zeit- und sachbegrenzt beschließen, welche Bereiche sie mit welchen Mitteln wann, wo und wie lange, geheim auskundschaften lassen will? In keinem Fall dürften Strukturen und Funktionen der Geheimdienste einschließlich ihres sogenannten Quellenschutzes so hinter dicken Vorhängen auf- und umgebaut werden, dass kontrollgerichtete Fragen in die Irre laufen. Wer vermöchte sich gegenwärtig in der viel berufenen „Sicherheitsarchitektur“, ihren Verflechtungsverhältnissen, ihren Konkurrenzen und dunkel mehrfach überschneidenden national-internationalen Gängen zurecht finden?

Frau Merkel, ihr selbstbetroffener Außenminister, ebenso der des Innern und die Mitglieder des Parlamentarischen Gremiums, das Kontrolle simulieren soll, – sie alle behaupten, Geheimdienste – hier der BND – seien „unverzichtbar“. Diese pathetische Leerformel müssen sie erst einmal beweisen.

Weltmeister der Inneren Sicherheit

Bilanz der WM 2006

von Anja Lederer

Vom 9. Juni bis 9. Juli 2006 präsentierte sich die BRD als aufgeräumte Gastgeberin für Fußballinteressierte aus aller Welt. Zu handfesten Auseinandersetzungen zwischen Polizei und Fans kam es kaum. In der Partystimmung nahezu unbemerkt ging die WM mit zahlreichen nicht zu legitimierenden polizeilichen Maßnahmen der „vorbeugenden Gefahrenabwehr“ einher. Die so erreichten Standards der Inneren Sicherheit wirken über die WM hinaus.

Nur 7.212 Straftaten, rund 9.000 – teilweise vorläufige – Festnahmen und rund 870 Verletzte im Zusammenhang mit der Fußballweltmeisterschaft – das vermeldete die polizeiliche Statistik am 11. Juli 2006.¹ „Es war ein großes Fest, und es gibt keine hässlichen Bilder, die wir dabei ignorieren müssen“, äußerte Michael Endler, Leiter der Zentralen Informationsstelle für Sporteinsätze (ZIS) bei der Vorstellung der WM-Bilanz.² Niedersachsens Innenminister Uwe Schünemann resümierte gar: „Das war nicht mehr als bei einem größeren Schützenfest.“³ Fast scheint es, als seien Innenpolitiker und Polizei selbst überrascht worden von der Harmlosigkeit dessen, was sich in dem Monat der Fußball-Weltmeisterschaft abgespielt hatte.

Im Vorfeld des Großereignisses waren indessen allenthalben Schreckensszenarien an die Wand gemalt worden – von terroristischen Angriffen, derer man gewärtig sein müsse, bis hin zu Horden marodierender Hooligans, die in die deutschen Innenstädte einfallen würden. Dementsprechend waren die Vorbereitungen: ein massives Aufgebot der

1 Kölner Stadtanzeiger v. 11.7.2006

2 www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID5702024,00.html

3 www.sportgate.de/fussball-wm-2006/rundumdiewm/sicherheit/99775-WM-Kriminalitaet-nur-auf-Schuetzenfest-Niveau.html

Polizei, Alarmbereitschaft für die Bundeswehr, personalisierte mit einem RFID-Chip ausgerüstete Eintrittskarten, massenhafte Sicherheitsüberprüfungen, ausgiebige Datensammlung und präventive Maßnahmen gegen jene in- und ausländischen Fans, die die Polizei für potenziell gewalttätig hielt u.a.m.

Wehrhaft in Habacht-Stellung

AWACS-Aufklärungsflugzeuge der NATO überwachten in Zusammenarbeit mit der Luftwaffe Tag und Nacht den deutschen Luftraum. Mehr als 2.000 SoldatenInnen und zivile MitarbeiterInnen waren nach Angaben von Verteidigungsminister Franz Jung zu jedem Zeitpunkt der WM im Einsatz, mehr als 5.000 standen in permanenter Bereitschaft, um bei möglichen Großschadensereignissen Hilfe zu leisten.⁴ Zwar agierte die Bundeswehr während der WM „nur“ als technische Unterstützerin der Polizei bei der leiblichen Versorgung der eingesetzten BeamtenInnen und durch die Bereitstellung von Fahrzeugen, SanitäterInnen usw. Originäre polizeiliche Befugnisse der Bundeswehr im Inland waren nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Luftsicherheitsgesetz vom 15. Februar 2006 (noch) tabu. Allerdings nutzte die Bundeswehr die WM, um sich bei den BürgerInnen des Landes auch für echte Einsätze im Innern schon einmal ins Gespräch zu bringen und „Normalität“ zu entwickeln. Nächste Gelegenheit hierfür gab es bereits kurze Zeit nach der WM, als die Bundeswehr im Wege der Amtshilfe für das Innenministerium Mecklenburg-Vorpommerns beim Besuch von US-Präsident George W. Bush zum Einsatz kam, zunächst wiederum als Sanitäts- und Verpflegungsdienstleisterin für die Polizei.

Widersinniger Datenhunger

Für die Fußballfans aus aller Welt deutlich sichtbarer war allerdings das Spektakel um die personalisierten Tickets. Im Rahmen des Bestellverfahrens hatte das WM-Organisationskomitee von den Ticket-Interessierten seit Anfang 2005 Unmengen von an sich entbehrlichen Daten erhoben und gespeichert, angeblich um die Sicherheit der Stadien vor terroristischen Angriffen gewährleisten und den Schwarzmarkt bekämpfen zu können. Beim Passieren der Stadion-Einlasskontrollen hätte der RFID-

⁴ www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID5702024,00.html

Chip auf dem Ticket den Aufruf der in der Datenbank gespeicherten Informationen ermöglichen sollen.⁵ Praktisch entpuppte sich die Ticketpersonalisierung jedoch als komplette Farce.

Lediglich bei etwa fünf Prozent der StadionbesucherInnen wurde auch nur der Name kontrolliert.⁶ Bereits im April hatte das Amtsgericht Frankfurt/Main der Personalisierung faktisch eine Absage erteilt, indem es den Weiterverkauf von WM-Tickets für legal erklärte. Einen Eilantrag gegen die Erfassung der Personalausweisnummer von Ticket-BestellerInnen hatte das Gericht zwar zurückgewiesen. Tatsächlich dürfte es jedoch sehr zu bezweifeln sein, dass bei den Einlasskontrollen ein Abgleich der Personalausweisnummern erfolgte. Dagegen spricht nicht nur das Gedränge an den Stadion-Eingängen, das eine solche zeitaufwändige Maßnahme praktisch erschwerte, sondern auch die offenbar zu Beginn der WM an die OrdnerInnen ergangene offizielle Anweisung, jede Person ins Stadion zu lassen, die ein gültiges Ticket vorweisen könne.⁷ Angesichts dessen entbehrt die umfassende Datenspeicherung im Vorfeld erst recht jeder Legitimation.

Bemerkenswert ist, dass 300.000 sehr bedeutende Personen (VIPs) von der nicht nur vollkommen überflüssigen, sondern auch rechtswidrigen Datenspeicherung bei Erwerb eines WM-Tickets komplett verschont blieben. Offenbar in Sorge darum, dass ihnen das teure Ticket als „geldwerter Vorteil“ im Nachhinein versteuert werden könnte, hatten sich die VIPs erfolgreich der Personalisierung ihrer Tickets verweigert.⁸

Nachdem im Laufe der WM nicht einmal versuchsweise der Schein gewahrt wurde, dass die Personalisierung der Tickets aufgrund dringender Sicherheitserfordernisse erfolgt sei, ließ der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Peter Hintze, Ende Juni die Katze aus dem Sack: „Wir wollen Weltmeister bei der RFID-Technik werden!“ Deren Weiterentwicklung mit künftig 70 Millionen Euro jährlich kündigte er gleichermaßen an.⁹

5 siehe padeluum: Trittbrett für Datenkraken, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 83 (1/2006), S. 22-28

6 Berliner Zeitung v. 29.7.2006

7 Bündnis Aktiver Fußballfans: Pressemitteilung v. 20.4.2006, Hannoversche Allgemeine Zeitung v. 19.6.2006, www.foebud.org/rfid/wm-tickets-absurd

8 Süddeutsche Zeitung v. 28.5.2006 u. 30.5.2006

9 Jungle World 29/2006

Sicherheitsüberprüfungen

Eine Viertelmillion Menschen, die während der Weltmeisterschaft innerhalb der Stadien beschäftigt sein sollte, wurde ebenfalls datenmäßig erfasst und zusätzlich von Landeskriminalämtern, Verfassungsschutz, Bundespolizei und Bundeskriminalamt einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen. Formale Grundlage dafür bildeten „freiwillige“ Zustimmungserklärungen. Etwa ein Prozent der Überprüften wurde als „Sicherheitsrisiko“ aussortiert und nicht für eine Tätigkeit im Sicherheitsbereich der Stadien zugelassen. Eine persönliche Information oder gar Mitteilung der Gründe für die Ablehnung war nicht vorgesehen. Lediglich in Nordrhein-Westfalen erfolgte vor der Übermittlung eines ablehnenden Votums an das WM-Organisationskomitee eine Anhörung der betroffenen Person.¹⁰

Auch gegenüber der Öffentlichkeit schwiegen sich die Behörden darüber aus, welcher Art Sicherheitsbedenken sie zu Tage gefördert haben. Die „taz“ berichtete Anfang Juni von einem Fall, bei dem längst erledigte Ermittlungen wegen einer Auseinandersetzung mit Neonazis für ein ablehnendes Votum ausgereicht hatten. Selbst der gerichtliche Freispruch hat den Betroffenen nicht vor dem negativen Votum geschützt.¹¹ Darüber, wie viele der rund 2.000 Abgelehnten danach auch für ihre ArbeitgeberInnen als unzuverlässig galten, kann nur spekuliert werden.

Respektable Fans

Die Frage, ob die RFIDisierung der Tickets oder die Sicherheitsüberprüfungen für den enorm friedlichen Verlauf der WM unabdingbar waren, stellten die Sicherheitspolitiker nach dem 9. Juli selbstverständlich nicht. Das Sicherheitskonzept sei hundertprozentig aufgegangen, war der allgemeine Tenor der Einschätzungen. Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble nutzte die positive WM-Bilanz gleich für eine Warnung davor, den friedlichen WM-Verlauf als Indiz für eine verringerte terroristische Bedrohungslage anzusehen, und stellte unmittelbar den Entwurf des sog. Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vor – unter ande-

¹⁰ www.im.nrw.de/pm/100506_863.html

¹¹ taz v. 3.6.2006

rem mit vorgesehenen Erweiterungen der bestehenden Auskunftsbefugnisse für den Verfassungsschutz.¹²

Einige Innenpolitiker bekannten zumindest, dass es (auch) an der fröhlichen Stimmung der in- und ausländischen Fußballfans gelegen habe, dass die befürchteten Hooligan-Auseinandersetzungen ausblieben. Dies sahen Fangruppen und -projekte ähnlich: Sie stellten während der WM eine „nie gekannte Freundlichkeit“ der Sicherheitskräfte fest, die sie sich auch im Bundesliga-Alltag wünschen.¹³ Vertreter der Koordinationsstelle Fan-Projekte (kos) sahen ihre Erfahrungen bestätigt, dass eine gastfreundliche, die Fans respektierende Atmosphäre die beste Garantie für die sichere Durchführung eines internationalen Fußball-Turnieres ist.

Bei allem Respekt waren allerdings zahlreiche Fans im In- und Ausland bereits im Vorfeld der WM von polizeilichen Maßnahmen nicht eben einladender Art betroffen. Polizeibehörden vor allem aus der EU hatten Daten ihrer Fans geliefert. Die britische Polizei hatte rund 5.000 Ausreiseverbote verfügt.¹⁴ Eine genaue Übersicht über die Präventivmaßnahmen der deutschen Polizei fehlt noch. Bekannt ist aber immerhin, dass in Nordrhein-Westfalen 3.125 und in Baden-Württemberg 1.703 Fans zu Hause oder am Arbeitsplatz „Besuch“ von der Polizei erhielten (sog. Gefährderansprachen). 2.197 Mal wurden allein in Baden-Württemberg Platzverweise bzw. Aufenthaltsverbote ausgesprochen. In Nordrhein-Westfalen standen 1.219 Festnahmen aufgrund eines Straftatverdachts 1.838 Fällen vorbeugenden Polizeigewahrsams gegenüber. Die Anzahl der in der „Datei Gewalttäter Sport“ erfassten Personen stieg während der WM um fast 200 Prozent von 6.200 auf 17.600.¹⁵ Angesichts der registrierten rund 7.000 Gesamtstraftaten mit WM-Bezug, darunter ein Großteil Diebstähle, erübrigt sich hierzu jeglicher Kommentar.

Wie erheblich die Beschränkungen der Bewegungsfreiheit durch präventivpolizeiliche Verfügungen waren, zeigt etwa ein Bescheid der Stadt Kaiserslautern, der dem betroffenen Fußballfan für den gesamten

12 www.bmi.bund.de/cln_028/nn_662928/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2006/07/WM_Bilanz.html

13 *Jungle World* 29/2006

14 *Berliner Morgenpost* v. 20.5.2006

15 *Die Polizei-Zeitung (dpz) Baden-Württemberg, Sonderausgabe Fußball-WM 2006;* www.im.nrw.de/pm/100706_919.html

WM-Monat, ausgenommen jeweils die Zeit von 3.00 Uhr bis 11.00 Uhr, das Betreten und den Aufenthalt im gesamten Stadtgebiet untersagte.¹⁶ Flankiert wurde diese Verfügung durch engmaschige Meldeauflagen, die den Betroffenen zwangen, insgesamt zehnmal, teilweise zweimal pro Tag, bei der örtlichen Polizeiinspektion vorstellig zu werden. Die angebliche Rechtmäßigkeit derartiger Meldeauflagen selbst für solche Fans, die bisher nicht wegen Straftaten bei Fußballspielen verurteilt wurden, sondern lediglich unter der Rubrik „unterstützendes Umfeld“ geführt werden, hatte das Verwaltungsgericht Braunschweig noch in verschiedenen Eilentscheidungen vor der WM festgestellt.¹⁷

Unverhältnismäßiges polizeiliches Vorgehen kennzeichnete auch die wenigen „Zwischenfälle“ während der WM, etwa in Köln, wo kurz nach Abpfiff des Spiels Schweden gegen England eine Einsatz-Hundertschaft der Polizei eine Kneipe stürmte. Szenekundige Beamte hatten einige der Gäste, die der Hooligan-Szene zugerechnet wurden, zuvor bereits ganz-tägig observiert. Zu „Randale“ durch die bis dahin ruhigen Fans, die der Einsatz angeblich verhindern sollte, kam es erst nach dem polizeilichen Zugriff. Die vorgeblichen Hinweise auf konkret geplante Aktionen gegen englische Fans, die den Einsatz und die Ingewahrsamnahmen rechtfertigen sollten, vermochte der Einsatzleiter nicht zu präzisieren.¹⁸

Ein ähnliches polizeiliches Handlungsmuster beobachtete das Komitee für Grundrechte und Demokratie in Dortmund. Nachdem eine Gruppe von Personen inmitten feiernder Fans eingekesselt worden war, kam es hier ebenfalls zu tätlichen Auseinandersetzungen mit der Polizei. In Stuttgart wurden am 25. Juni über 400 Personen, vorwiegend englische Fans, fest- bzw. in vorbeugenden Gewahrsam genommen. Sie wurden über Nacht ohne Sitz- bzw. Schlafmöglichkeiten auf einem überdachten Parkplatz festgehalten.¹⁹

Angesichts des breiten, nicht nur in Einzelfällen zur Anwendung gebrachten Arsenal präventivpolizeilicher Maßnahmen und technischer Mittel zur Erfassung bzw. Überwachung war die WM nicht nur ein Riesenevent für die Fußballfans in aller Welt, sondern auch für die Verfechter der Inneren Sicherheit.

16 Informationen des Komitees für Grundrechte und Demokratie 4/2006

17 www.verwaltungsgericht-braunschweig.niedersachsen.de/master/C21967033_L20_Dol3747998_h1.html

18 Kölner Stadtanzeiger v. 21.6.2006

19 Informationen des Komitees für Grundrechte und Demokratie 4/2006

Inland aktuell

Wolfgang Daschners Karriere

Zum 1.4.2006 wurde der frühere Vizepräsident der Frankfurter Polizei zum neuen Präsidenten des Polizeipräsidiums für Technik, Logistik und Verwaltung ernannt.¹ Seit April 2005 hatte Daschner bereits die Leitung des Präsidiums wahrgenommen. Innenminister Volker Bouffier lobte den zukünftigen Präsidenten für seine in den vergangenen Monaten geleistete „hervorragende Arbeit“. Seine „in vielen Bereichen erworbenen Kenntnisse der Polizeiarbeit, seine große Erfahrung in der Personalführung und Leitung großer Polizeiorganisationen, verbunden mit einem überaus menschlichen Führungsstil“ zeichneten ihn aus. Seine Ernennung sei „eine gute Nachricht für Hessen und die Hessische Polizei“.

Zur Erinnerung: Als Polizeivizepräsident von Frankfurt/M. hatte Wolfgang Daschner Ende September 2002 angeordnet, dem mutmaßlichen Entführer des elfjährigen Jakob von Metzler mit Folter zu drohen, um ihn zur Preisgabe des Verstecks des Jungen zu bewegen. Die Androhung hatte gewirkt; der Entführte war schließlich tot gefunden worden. Markus Gäfgen wurde verurteilt (wegen der Folterdrohung ist eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig). Daschner hatte die Folterdrohung in einer Notiz aktenkundig gemacht. Am 20. Dezember 2004 verurteilte ihn das Landgericht Frankfurt wegen Nötigung im Amt zu einer Geldstrafe von 10.800 Euro auf Bewährung.² Während des laufenden Verfahrens war Daschner zunächst ins Innenministerium versetzt worden. Mit der Ernennung zum Polizeipräsidenten hat sich die „Folter-Affäre“ nicht zu seinem Nachteil entwickelt. Zwar ist er nun in einem Bereich ohne direkten Kontakt mit BürgerInnen tätig; dass er aber dem Justizariat vorsteht, in dessen Zuständigkeit Rechts-, Disziplinar- und Beschwerdeangelegenheiten liegen, ist eine besondere Pointe der Beförderung.

(Norbert Pütter)

1 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Presseinformation v. 7.3.2006

2 s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80 (1/2005), S. 69-74 u. 95

Deutschland für Brechmitteleinsatz verurteilt

Schon wiederholt waren Todesopfer einer Beweissicherungsmethode zu beklagen,³ die der Bundesrepublik im Fall des sierra-leonischen Staatsangehörigen Abu Bakah Jalloh nun eine Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eintrug.⁴ Es ging um einen staatsanwaltlich angeordneten Brechmitteleinsatz, bei dem dem sich wehrenden Betroffenen zwangsweise u.a. eine Salzlösung und der Brechmittelsirup Ipecacuanha durch eine Nasen-Magen-Sonde verabreicht wurde. Diese Behandlung führte zum Erbrechen eines Bubbles mit 0,2182 Gramm Kokain. Der Beschwerdeführer klagte noch mehrere Tage über heftige Magenprobleme und wochenlanges Nasenbluten aufgrund der gewaltsam eingeführten Sonde.

Der EGMR verurteilte Deutschland wegen Verletzung des in Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) enthaltenen Verbots unmenschlicher und erniedrigender Behandlung zu einem Schmerzensgeld in Höhe von 10.000 Euro. Die beschriebene Behandlung sei dazu angetan gewesen, beim Beschwerdeführer Angst-, Furcht- und Minderwertigkeitsgefühle hervorzurufen. Überdies habe er nicht unerhebliche Schmerzen erleiden müssen. Der EGMR stellte außerdem einen Verstoß gegen das Prinzip des fairen Verfahrens nach Art. 6 Abs. 1 EMRK fest. Durch die Verwertung der sichergestellten Drogenkügelchen im Strafverfahren sei der Grundsatz der Selbstbelastungsfreiheit verletzt worden.

Nicht alle Bundesländer wollen eine erneute Verurteilung der Bundesrepublik wegen unmenschlicher Beweissicherungsmethoden ausschließen: In Hamburg etwa wird der Brechmitteleinsatz für die konsequente Bekämpfung des Drogenhandels als „alternativlos“ verstanden.⁵

BVerfG: Rasterfahndung verfassungswidrig

Die Rasterfahndungen nach dem 11. September 2001, mit denen sog. „Schläfer“ aufgespürt werden sollten, waren verfassungswidrig. Das stellte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einem Beschluss vom

³ so in Bremen und Hamburg, vgl. dazu Pollähne, H.: Bis zum Ausscheiden der Beweismittel, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80 (1/2005), S. 75-80 m.w.N.

⁴ EGMR: Jalloh ./.. Deutschland, Urteil v. 11.7.2006, nachzulesen unter www.egmr.org

⁵ vgl. dazu die Presseerklärung der HU v. 13.7.2006, www.humanistische-union.de

4. April 2006 klar:⁶ Eine präventive polizeiliche Rasterfahndung sei mit der informationellen Selbstbestimmung nur dann vereinbar, wenn eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter gegeben sei. Im Vorfeld von Gefahren sei eine Rasterfahndung nicht zu rechtfertigen. Denn es handele sich um eine Maßnahme von erheblichem Gewicht, weil sämtliche durch sie betroffenen Informationen einen Personenbezug hätten und ihre Verknüpfung mit anderen Informationen persönlichkeitsbezogene Einblicke erlaubten. Tatsächlich hatte der damalige Innenminister Schily bei jeder sich bietenden Gelegenheit festgestellt, dass in Deutschland keine konkrete Anschlagsgefahr bestehe.

Zwar bezieht sich die Entscheidung unmittelbar nur auf die durchgeführten Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen – dort hat der Beschwerdeführer seinen Wohnsitz und die konkrete Maßnahme ihre Rechtsgrundlage im Polizeirecht. Die Entscheidung ist aber für die Rechtmäßigkeit der in den anderen Bundesländern ab Herbst 2001 durchgeführten Datenabgleiche ebenso relevant wie für die dortige Rechtslage.

Während der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern ein an die Verfassungslage angepasstes neues Polizeigesetz verabschiedete (siehe nächste Meldung), vergaßen andere angesichts der verfassungsrechtlichen Nachhilfestunde den Respekt vor dem BVerfG fast völlig: Der bayerische Innenminister Beckstein etwa sprach vom Tag des Beschlusses als einem „schwarzen Tag für die wirksame Terrorismusbekämpfung“ und sein hessischer Kollege titulierte die Entscheidung gleich als „nachhaltig falsch“. Die Aufregung war wenig verwunderlich, denn die Karlsruher RichterInnen hatten die Gelegenheit genutzt, die InnenpolitikerInnen an ein rechtsstaatliches Essential zu erinnern: „Die Verfassung verlangt vom Gesetzgeber, eine angemessene Balance zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen. Das schließt nicht nur die Verfolgung des Ziels absoluter Sicherheit aus, welche ohnehin praktisch kaum, jedenfalls aber nur um den Preis einer Aufhebung der Freiheit zu erreichen wäre“.⁷

Neues Polizeirecht für Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern darf auch zukünftig nur verfassungsgemäß gerastert werden: Im Zuge der Beratungen über ein neues Si-

⁶ www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html

⁷ ebd., Abs. 128

cherheits- und Ordnungsgesetz (SOG M-V) wurde flugs der zur Verabschiedung anstehende Entwurf⁸ an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rasterfahndung angepasst (siehe oben). Darüber hinaus führt der Landtag mit dem Gesetz vom 10. Juli 2006⁹ aber viele Befugnisse ein, deren Verhältnismäßigkeit in ernstem Zweifel steht: Videobilder dürfen zukünftig schon dann aufgezeichnet werden, wenn an bestimmten Orten in der Vergangenheit wiederholt (*vulgo*: mindestens zweimal) Straftaten begangen wurden und selbiges auch für die Zukunft zu erwarten ist. An oder in gefährdeten bzw. gefährlichen Objekten (Bsp.: öffentliche Verkehrsmittel, Behörden etc.) ist neben der Bild- auch die (offene) *Tonaufzeichnung*, nichts anderes also als ein Lauschangriff, erlaubt.

Überdies ist der Polizei fortan die Überwachung der Telekommunikation einschließlich der Verbindungsdatenabfrage und des IMSI-Catcher-Einsatzes gestattet (§ 34a SOG M-V). Der Kernbereich privater Lebensgestaltung,¹⁰ also etwa Gespräche zwischen Personen des höchstpersönlichen Vertrauens, ist nur dadurch geschützt, dass Verwendungsverbote und Lösungsverpflichtungen angeordnet werden. Überwachungsverbote und -abbruchgebote sind nicht vorgesehen.

Als weitere neue Befugnis wurde das sog. Kennzeichen-Scannen in den Kanon der polizeilichen Ermächtigungen aufgenommen (§ 43a SOG M-V).¹¹ Sie erlaubt der Polizei den (auch verdeckten) Abgleich von Kfz-Kennzeichen mit dem Fahndungsbestand.

Hinsichtlich sämtlicher neuer Befugnisse wurden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geäußert.¹² Es wird wohl dem Landesverfassungsgericht in Greifswald vorbehalten bleiben, das neue Polizeirecht auf den Boden der Verfassung zurückzuholen.

(sämtlich: Fredrik Roggan)

8 LT-Drs. 4/2116 v. 22.2.2006

9 Gesetz- und Verordnungsblatt für M-V 2006, H. 13 v. 28.7.2006, S. 551-556

10 vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 109, S. 279-382

11 ausführlich dazu Arzt, C.: Voraussetzungen und Grenzen der automatisierten Kennzeichenerkennung, in: Die öffentliche Verwaltung 2004, H. 2, S. 56-64

12 vgl. LT-Drs. 4/2319 v. 20.6.2006

Chronologie

zusammengestellt von Hanna Noesselt

April 2006

03.04.: **Mutmaßliche PKK-Funktionärin festgenommen:** Auf Weisung des Generalbundesanwalts nimmt das Bundeskriminalamt (BKA) in Berlin eine 35-jährige Türkin kurdischer Abstammung fest.

04.04.: **Rasterfahndung verfassungswidrig:** Laut der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) waren die von Landespolizeien unter Mitwirkung des BKA durchgeführten Rasterfahndungen zur Aufdeckung von sog. „Schläfern“ verfassungswidrig. (Az.: 1 BvR 518/02, vgl. S. 83 f. in diesem Heft)

05.04.: **Kabinett beschließt BDBOS:** Die „Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben“ soll die Interessen des Bundes und der Länder bei der seit langem geplanten Einführung des Digitalfunks koordinieren.

06.04.: **Urteil zu Republikanern:** Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg erklärt die Aufnahme der Republikaner in den Berliner Verfassungsschutzbericht 1997 für rechtswidrig. Das Gesamtbild der Partei ermögliche nicht die Feststellung, dass sie verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolge. (Az.: OVG 3 B 3.99)

07.04.: **Untersuchungsausschuss zur BND-Affäre:** Der Bundestag setzt den ersten Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode ein. Themen der Untersuchung sind: CIA-Geheimflüge über deutsches Staatsgebiet, CIA-Geheimgefängnisse in Europa, die Rolle der Bundesregierung bei der Verschleppung von Khaled El-Masri und die Beteiligung deutscher Sicherheitsbehörden an seiner Vernehmung sowie die Rolle des Bundesnachrichtendienst während des Irakkrieges.

09.04.: **Brandanschlag auf Polizeipräsidium:** In der Nacht wird die Nebeneingangstür des Polizeipräsidioms im Berliner Bezirk Tempelhof in Brand gesetzt. Das Feuer kann ohne Hilfe der Feuerwehr von Polizei-

beamten gelöscht werden. Die linksextremistische „Militante Gruppe“ bekennt sich zu der Tat.

11.04.: **Mecklenburg-Vorpommern verhängt Abschiebestopp:** Aus humanitären Gründen verfügt der Innenminister des Landes für die Zeit vom 11.4. bis zum 10.10.2006 einen Abschiebestopp für togolesische Staatsangehörige ohne Aufenthaltsbefugnis in Deutschland.

13.04.: **Urteil im Berliner „Ehrenmord“-Prozess:** Das Berliner Landgericht (LG) verurteilt Ayhan Sürücü zu neun Jahren und drei Monaten Jugendstrafe für den Mord an seiner Schwester. Die beiden älteren Brüder werden freigesprochen.

14.04.: **Polizei erschießt Mann:** Nach einem Überfall auf einen Kiosk erschießt ein Polizist in Dortmund einen 23-jährigen Kongolesen. Dieser habe ihn mit einem Messer attackiert.

Todesfälle in Polizeigewahrsam: Das Nachrichtenmagazin Focus berichtet von einer Studie der Universität Halle, der zufolge zwischen 1993 und 2003 bundesweit 128 Menschen im Polizeigewahrsam ums Leben kamen. Jeder zweite Fall hätte verhindert werden können. Die Zahlen basieren auf erstmals veröffentlichten Angaben der Innenministerien der Länder.

Polizei verletzt Mann lebensgefährlich: Nach einer versuchten Brandstiftung in Dassow (Mecklenburg-Vorpommern) richtet der unbekannte Täter eine Gasflasche auf zwei Polizisten, die diesen dann durch zwei Schüsse lebensgefährlich verletzen.

15.04.: **Deutsche Behörden helfen FBI:** Laut Presseberichten gab das BKA in den Jahren 2002 und 2005 mindestens drei Mal Erkenntnisse des Bremer Landeskriminalamtes (LKA) über den Bremer Guantánamo-Häftling Murat Kurnaz an das FBI weiter. Ende August wird er nach viereinhalb Jahren Haft freigelassen und nach Deutschland überstellt.

16.04.: **Anschlag in Potsdam:** Ein 37-jähriger Deutsch-Äthiopier wird in Potsdam lebensgefährlich verletzt. Nach Auffassung der Polizei hat der Angriff zweier Männer einen fremdenfeindlichen Hintergrund. Der Fall wird zunächst vom Generalbundesanwalt übernommen, am 26.5. aber an die Staatsanwaltschaft Potsdam abgegeben. Nach drei Tagen in Untersuchungshaft werden die zwei Tatverdächtigen am 23.5. entlassen. Einer der beiden wird am nächsten Tag erneut in Untersuchungshaft genommen. Vier Monate nach dem Anschlag wird gegen beide wegen

gefährlicher Körperverletzung bzw. wegen unterlassener Hilfeleistung Anklage erhoben.

19.04.: **Jahresbilanz 2005 häusliche Gewalt in NRW:** Mit über 8.000 Verweisen und Rückkehrverboten steigt die Zahl der der Wohnung verwiesenen Personen weiter an. 18.000 Mal wurde die Polizei wegen häuslicher Gewalt zu Hilfe gerufen. In allen Fällen erstattete sie gegen die Täter (und wenigen Täterinnen) Strafanzeige.

27.04.: **TKÜ-Jahresstatistik 2005:** Die Bundesnetzagentur in Bonn teilt mit, dass die richterlich angeordneten Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen seit 2004 um fast 24 Prozent auf 42.508 angestiegen sind. Besonders betroffen sind Mobilfunkanschlüsse mit einem Anstieg von rund 7.500 Fällen. Seit 1995 ergibt sich eine Steigerung von mehr als 600 Prozent.

Mai 2006

01.05.: **Berliner Erster Mai:** Im Rahmen der Feiern zur Walpurgisnacht und den Aktivitäten am ersten Mai werden 179 Personen festgenommen, 50 erhalten einen Haftbefehl. Im vergangenen Jahr hatte es 78 Haftbefehle nach 193 Festnahmen gegeben. Laut Polizeiangaben kam der Großteil der „Randalierer“ aus Berlin, der Anteil der AusländerInnen sei gering gewesen.

06.05.: **Polizist erschießt Mann:** Bei einem Einsatz wegen Ruhestörung in Lage/Westfalen erschießt ein Polizist einen mit einer Gaspistole bewaffneten 41-Jährigen. Das Ermittlungsverfahren wird im Laufe der folgenden Woche eingestellt.

Mann stirbt bei Festnahme: In Wiesbaden bricht ein 44-Jähriger bei der Festnahme durch die Polizei tödlich zusammen; Wiederbelebungsmaßnahmen bleiben erfolglos.

09.05.: **Prozess wegen Al Qaeda-Mitgliedschaft:** Vor dem Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf beginnt der bundesweit erste Prozess gegen zwei Männer, denen Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung vorgeworfen wird.

10.05.: **Jahresbilanz 2005 Politisch motivierte Kriminalität:** Nach Angaben des Bundesinnenministeriums (BMI) ist die Zahl der politisch motivierten Straftaten im Vergleich zum Vorjahr um 24,7 Prozent ge-

stiegen. Der Hauptanteil entfiel mit 15.916 auf die rechts motivierten Delikte. 4.898 links motivierte Delikte wurden erfasst.

Polizei erschießt Mann: Nach einem Banküberfall in Hanau schießt ein Polizist auf einen 30-jährigen flüchtenden Marokkaner. Der Mann stirbt wenig später an dem Lungendurchschuss im Krankenhaus. Er hatte auf seiner Flucht einen Beamten mit einem Roller überfahren.

BND-Sonderbericht zu Journalisten-Bespitzelungen: Der Sonderberichterstatte Gerhard Schäfer, Bundesrichter a.D., stellt seinen Bericht dem Parlamentarischen Kontrollgremium (PKGr) vor. Die Vorwürfe werden weitgehend bestätigt. (vgl. S. 67 ff. in diesem Heft)

Anklage nach tödlichem Brechmitteleinsatz: 16 Monate nach dem Vorfall in Bremen wird der Arzt, der Laye-Alama C. das Brechmittel verabreicht hatte, angeklagt. Ihm wird fahrlässige Tötung vorgeworfen.

11.05.: **294 Kilogramm Heroin beschlagnahmt:** DrogenfahnderInnen in Hessen und den Niederlanden stellen nach gemeinsamen Ermittlungen in Hoechst im Odenwald und in Rotterdam/NL 90 bzw. 204 kg hochwertiges Heroin sicher. Nach weiteren Ermittlungen in den Niederlanden werden am 4.7. weitere 10 kg beschlagnahmt.

15.05.: **BMI veröffentlicht Kriminalstatistik:** Die Zahl der erfassten Straftaten ist 2005 um 3,6 Prozent zurückgegangen, die Aufklärungsquote leicht gestiegen. Bei den erfassten nichtdeutschen Tatverdächtigen lag der Rückgang bei 5 Prozent; einen Anstieg gab es bei Waren- und Warenkreditbetrügereien.

Teleskopschlagstöcke für Berliner PolizistInnen: Wie die Berliner Zeitung berichtet, testet die Berliner Polizei derzeit verschiedene Teleskopschlagstöcke, die bei erfolgreichem Verlauf StreifenbeamtenInnen in den Abschnitten zur Verfügung gestellt werden sollen. Tests der Bundespolizei seien erfolgreich verlaufen; beim Zoll sind die neuen Schlagstöcke bereits im Einsatz.

16.05.: **BND zieht teilweise um:** Der Haushaltsausschuss des Bundestages beschließt einen halben Umzug: Während etwa 1.000 MitarbeiterInnen in Pullach bei München bleiben werden, sollen 4.000 nach Berlin umziehen. In Berlin werden die BND-MitarbeiterInnen im neuen Sitz des Dienstes im Bezirk Mitte arbeiten, der bis 2011 fertiggestellt sein soll. Die Umzugskosten belaufen sich voraussichtlich auf bis zu 1,7 Milliarden Euro.

18.05.: **El-Masri Klage gegen CIA abgewiesen:** Die von der American Civil Liberties Union (ACLU) wegen Entführung gegen die CIA geführte Klage wird von einem US-Bundesgericht in Alexandria (Washington) aus Gründen der nationalen Sicherheit abgewiesen.

Mutmaßlicher DHKP-C-Funktionär ausgeliefert: Auf Grund eines Haftbefehls des Bundesgerichtshofes (BGH) wegen des Verdachts der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung wird der im Januar festgenommene 41-jährige Türke Yusuf K. von Belgien nach Deutschland ausgeliefert. Mit Schriftsatz vom 24.7. erhebt der Generalbundesanwalt Anklage.

BKA veröffentlicht Ergebnisse zu „Ehrenmorden“: Nach einer vom BKA durchgeführten bundesweiten Untersuchung kamen zwischen 1996 und Mitte 2005 48 Menschen bei sogenannten „Ehrenmorden“ ums Leben. 36 davon waren Frauen.

19.05.: **Giyasettin Sayan attackiert:** Der migrationspolitische Sprecher der Linkspartei im Berliner Abgeordnetenhaus wird von zwei Unbekannten niedergeschlagen und als „Scheißtürke“ beschimpft.

20.05.: **133 Opfer rechter Gewalt:** Laut einer Zusammenstellung der Amadeu-Antonio-Stiftung kamen seit der deutschen Wiedervereinigung 133 Menschen durch rechtsextremistische oder rassistische Gewalt ums Leben; 71 Fälle ereigneten sich in West- und 60 in Ostdeutschland. Den höchsten Anteil hat Brandenburg mit 26 Todesfällen.

22.05.: **Ramelow überwacht:** Der Vize-Fraktionsvorsitzende der Linkspartei im Bundestag veröffentlicht ein Schreiben des Bundesamtes für Verfassungsschutz, in dem seine Überwachung auf Grund seiner Funktionärstätigkeit für die Linkspartei bestätigt wird.

Hakenkreuz im Halteverbotsschild: Das OLG Stuttgart eröffnet das Hauptverfahren gegen einen Versandhändler von Punk-Artikeln wegen Verwendens und Verbreitens von Kennzeichen nationalsozialistischer Organisationen. Aufgrund einer Vielzahl unterschiedlicher Urteile sieht das Gericht „ein Bedürfnis nach rascher Klärung durch den BGH“.

25.05.: **Ausschreitungen an Himmelfahrt/Vatertag:** In Berlin kommt es zu Sieg-Heil-Rufen und rassistisch motivierten Angriffen und Beleidigungen. Die Demonstration am folgenden Tag wird von etwa 1.250 Personen besucht. Es sind 300 PolizistInnen präsent; 20 Platzverweise gegen Mitglieder der rechten Szene werden ausgesprochen.

30.05.: **Weitergabe von Fluggastdaten illegal:** Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ist die Übermittlung europäischer Flugdaten an US-Sicherheitsbehörden rechtswidrig. (Rechtssachen C-317/04 und C-318/04, vgl. S. 44 f. in diesem Heft)

31.05.: **Gesetz für Jugendstrafvollzug:** Nach einem Beschluss des BVerfG muss der Strafvollzug für Jugendliche auf eine eigenständige gesetzliche Grundlage gestellt werden. Bisher ist der Jugendstrafvollzug durch bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften geregelt. (Az.: 2 BvR 1673/04; 2 BvR 2402/04)

Juni 2006

01.06.: **Lufthansa-Urteil aufgehoben:** Nach einem Urteil des OLG Frankfurt erfüllt die Aufforderung zu einer Online-Demonstration keinen Straftatbestand. Die Initiative Libertad hatte dazu aufgerufen, die Homepage der Lufthansa zu blockieren, um gegen den Transport von Abschiebehäftlingen in Lufthansa-Maschinen zu protestieren. Das Amtsgericht (AG) Frankfurt hatte den Angeklagten am 1.7.2005 wegen Nötigung zu einer Geldstrafe von 90 Tagessätzen verurteilt. (Az.: 1 Ss 319/05)

Harms wird Generalbundesanwältin: Monika Harms, zuvor Vorsitzende Richterin beim BGH, löst Kay Nehm in seinem Amt ab.

02.06.: **Castor-Festnahme unzulässig:** Nach einem Beschluss des BVerfG war die Ingewahrsamnahme von vier Atomkraftgegnern im November 2001 bei Laase rechtswidrig. Die Männer waren außerhalb der Versammlungsverbotzone festgenommen und ohne richterlichen Beschluss über Nacht festgehalten worden. (Az.: 2 BvR 2118/05)

03.06.: **Übergriffe bei Anti-Hartz-IV-Protesten:** Bei einer Demonstration in Berlin kommt es zu Übergriffen der Polizei auf friedliche TeilnehmerInnen.

07.06.: **Verschleppungsflüge und Geheimgefängnisse:** Der Europarat veröffentlicht seinen Abschlussbericht über CIA-Aktivitäten in Europa. Der Bericht stellt fest, dass Regierungsstellen in Deutschland und in 13 anderen europäischen Staaten den USA geholfen haben, Terrorverdächtige zu verschleppen und ohne jegliche Rechte gefangen zu halten.

08.06.: **Razzia bei NPD:** Die Polizei durchsucht die Bundeszentrale der NPD in Berlin-Köpenick und beschlagnahmt mehrere tausend „WM-Planer“. Das LG Berlin gibt einer einstweiligen Verfügung des Deutschen Fußball-Bundes statt, da der Planer volksverhetzend sei.

10.06.: **Anti-NPD-Demo in Gelsenkirchen:** Mehrere tausend Menschen protestieren gegen einen Aufmarsch der NPD. Der etwa 250 Nazis umfassende Aufmarsch steht unter dem Motto „Arbeit für Millionen statt Profit für Millionäre“.

18.06.: **Angriff in Berlin:** In Schönefeld wird ein 15-jähriger Äthiopier von zwei Jugendlichen aus fremdenfeindlichen Motiven schwer verletzt. Wegen Volksverhetzung und gefährlicher Körperverletzung wird Haftbefehl gegen die beiden Angehörigen der rechten Szene erlassen.

Angriff in Sachsen-Anhalt: In Merseburg wird ein 26-jähriger Serbe in einer Regionalbahn geschlagen und getreten. Wegen gefährlicher Körperverletzung wird gegen zwei Verdächtige Haftbefehl erlassen.

21.06.: **Prozesse gegen Terrorverdächtige:** In München und Stuttgart beginnen Prozesse gegen fünf mutmaßliche Mitglieder der irakischen Organisation Ansar al-Islam. Sie wird von Deutschland und der Europäischen Union als Terrororganisation eingestuft.

22.06.: **Jahrelange Überwachung des Berliner Sozialforums:** Berlins Innensenator Erhart Körting (SPD) verteidigt die Aktivitäten des Verfassungsschutzes: Die Organisation sei von autonomen Gruppen dominiert und zunehmend unter Einfluss der extremen Linken geraten. Akteneinsicht erhält bisher nur der FU-Professor Peter Grottian.

23.06.: **USA überwachen Finanztransfers:** Die US-Regierung bestätigt die Existenz eines Geheimprogramms, mit dessen Hilfe Geldtransfers von Terrorverdächtigen überwacht werden. Seit dem 11. September 2001 wird der belgische Transferknoten SWIFT angezapft; weltweite Geldüberweisungen können so überwacht werden. Die Deutsche Bundesbank sei informiert.

24.06.: **Anne-Frank-Tagebuch und US-Flagge verbrannt:** Nach einer in Pretzien (Sachsen-Anhalt) vom „Heimatbund Ostelbien“ organisierten Sonnenwendfeier wird wegen Volksverhetzung ermittelt. Die im Ort wohnenden Verfassungsschützer waren nicht in der Lage gewesen, das Geschehen zu unterbinden.

Juli 2006

02.07.: **Umgang mit Aussagen von Gefolterten:** Heinz Fromm, Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), teilt mit, dass seine Behörde im Anti-Terror-Kampf auch auf Informationen zurückgreifen muss, die unter Folter entstanden sein können.

03.07.: **Wohnungsdurchsuchung unzulässig:** Nach einem Beschluss des BVerfG verletzt eine Razzia, die auf der Grundlage nur vager Anhaltspunkte angeordnet wird, die Unverletzlichkeit der Wohnung (Az.: 2 BvR 2030/04). In einem ähnlich lautenden Beschluss vom 4.7. rügt das Gericht einen Durchsuchungs- und Abhörbeschluss gegen einen Rechtsanwalt. Die Anordnung sei den Mindestanforderungen „bei weitem“ nicht gerecht geworden. (Az.: 2 BvR 950/05)

04.07.: **„Schutzbund Deutschland“ verboten:** Brandenburgs Innenminister Jörg Schönbohm verbietet die rechtsextreme Kameradschaft. Bei einer Razzia am Vortag waren dreizehn Objekte durchsucht und zehntausende Plakate und Flugblätter beschlagnahmt worden. Der Verein weise eine „besondere Wesensverwandtschaft zum Nationalsozialismus“ auf, begründet Schönbohm das Verbot.

06.07.: **Studierende blockieren Autobahn:** In Frankfurt blockieren mehrere hundert Studierende einen Autobahnzubringer, um gegen Studiengebühren zu protestieren. Nach Ausschreitungen erstattet die Polizei Strafanzeige gegen alle 235 Festgenommenen, in den meisten Fällen wegen Landfriedensbruchs. Studierende berichten über extrem hartes Durchgreifen und unnötige Schikanen der Polizei.

Mutmaßlicher PKK-Führungsfunktionär angeklagt: Wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung erhebt die Bundesanwaltschaft Anklage gegen den 51-jährigen Hasan K. Am 8.8. und 9.8. werden zwei türkische Staatsangehörige wegen desselben Vorwurfs festgenommen.

07.07.: **Neonazi verurteilt:** Es wird bekannt, dass das LG Stuttgart einen Neonazi zu drei Jahren und acht Monaten Haft verurteilt hat. Im Herbst 2005 hatte der 17-Jährige Molotow-Cocktails auf ein Asylbewerberheim und auf ein von AusländerInnen bewohntes Haus geworfen.

08.07.: **Haft wegen Terrorverdacht:** Die Bundesanwaltschaft nimmt in Kiel durch Beamte des BKA einen mutmaßlichen Unterstützer von Al Qaeda fest.

10.07.: **Links-/Rechtsarbeitsgruppe:** Wie der Berliner Tagesspiegel berichtet, haben die Berliner und Potsdamer Polizeien spezielle Arbeitsgruppen gegründet, deren Aufgabe es ist, sich um die zunehmenden Spannungen zwischen der rechten und linken Szene zu kümmern.

11.07.: **BGH begrenzt Sicherungsverwahrung:** Nach einem Urteil des BGH darf eine Sicherungsverwahrung nachträglich nur in Ausnahmefällen angeordnet werden. Mit dieser Entscheidung lehnt der fünfte Strafsenat in Leipzig in zwei Fällen eine nachträgliche Sicherungsverwahrung ab. (Az.: 5 StR 125/06; 5 StR 113/06)

Brechmittel-Urteil: Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) stellt der zwangsweise Einsatz von Brechmitteln in der Bundesrepublik einen Verstoß gegen das Folterverbot dar. (Az.: 54810/00, vgl. S. 83 in diesem Heft.)

12.07.: **Neue Rechte für Geheimdienste:** Das Bundeskabinett beschließt den Entwurf für ein Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG). Die zeitlich befristeten Befugnisse aus dem Terrorismusbekämpfungsgesetz von 2002 werden durch die Novelle verlängert und durch neue ausgeweitet.

16.07.: **Massengentest in Coswig:** Auf der Suche nach einem zweifachen Sexualstraftäter ruft das LKA Sachsen mit großer Resonanz zum bisher größten Gentest in Deutschland auf. Die Staatsanwaltschaft begründet das Vorgehen mit der konkreten Wiederholungsgefahr.

17.07.: **BMI stellt GASIM vor:** Aufgabe des „Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Immigration“ (GASIM) soll die „bessere Bekämpfung illegaler Immigration“ sein. In dem Zentrum arbeiten 36 MitarbeiterInnen von BKA, Bundespolizei, Bundesnachrichtendienst, Bundesamt für Verfassungsschutz, Zoll, Auswärtigem Amt und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

20.07.: **Diskriminierender Fragebogen im Justizvollzug:** Die Berliner Justizsenatorin Karin Schubert (SPD) kündigt an, Homosexualität betreffende Passagen aus den Formularen zur Aufnahme in die Untersuchungshaft zu streichen. Neben „seelischen und geistigen Besonderheiten“ und „Krankheiten (insbesondere ansteckende)“ werden bisher auch „gleichgeschlechtliche Neigungen“ abgefragt.

1300 kg Cannabis sichergestellt: Dem BKA und der niederländischen Polizei gelingt ein „Schlag gegen den internationalen Drogenhandel“ in

Almere/NL, wo die 1.300 Päckchen im Motorraum einer Segelyacht versteckt waren. Gegen den 43-jährigen Kapitän aus Bayern wurde bereits seit Februar ermittelt.

26.07.: Berlin setzt Abschiebungen aus: Entsprechend einer Weisung von Innensenator Erhart Körting (SPD) werden ausreisepflichtige Familien mit minderjährigen Kindern, die seit mehr als sechs Jahren in Berlin leben, bis Ende 2006 nicht abgeschoben. Vor dem Hintergrund einer möglichen Altfallregelung im Herbst soll verhindert werden, dass durch Abschiebungen vollendete Tatsachen geschaffen werden. Am 28.7. kündigt der Oberbürgermeister von Potsdam an, dass bis zum Erlass bundeseinheitlicher Regelungen alle Einzelfälle in der Stadt geprüft werden. Der brandenburgische Innenminister Schönbohm verweigert einen Abschiebestopp für ganz Brandenburg. Auch der hessische Innenminister lehnt einen Abschiebestopp ab.

27.07.: Großer Polizeieinsatz bei Alternativ-Festival in Freiburg: Bei der Veranstaltung geht die Polizei, nachdem ein Polizist schwer verletzt werde, rabiat gegen die etwa 300 TeilnehmerInnen vor.

31.07.: Sprengstofffunde in Koblenz und Dortmund: In zwei Regionalzügen von Aachen nach Hamm und von Mönchengladbach nach Koblenz werden Sprengsätze gefunden, die aber wegen eines handwerklichen Fehlers nicht detonieren. Auf Grund von Videoaufnahmen können die mutmaßlichen Täter identifiziert werden. Einer der Tatverdächtigen wird am 19.8. in Kiel, ein weiterer am 24.8. in Tripoli/Libanon und ein dritter am 25.8. in Konstanz festgenommen.

August 2006

01.08.: Tote bei Verfolgungsjagd in Brandenburg: Beim Versuch der Bundespolizei, einer Schleuserbande habhaft zu werden, kommt das flüchtende Fahrzeug von der Straße ab und sechs der acht Insassen verunglücken tödlich. Es habe sich um sieben illegal eingereiste Vietnamesen und einen wegen „gewerbsmäßigem Einschleusen von Ausländern“ gesuchten Tschechen gehandelt.

Großeinsatz in Berlin-Neukölln: Die Berliner Polizei nimmt im Rahmen von drei Wohnungsdurchsuchungen 21 ChinesInnen fest, die illegal nach Deutschland gebracht worden seien, unter ihnen zwei Mitglieder einer Schleuserbande. An dem Einsatz waren 80 BeamtInnen beteiligt.

02.08.: **Neonazi verurteilt:** Das LG Dresden verurteilt einen 32-Jährigen zu einer achtmonatigen Haftstrafe ohne Bewährung. Der Mann habe die seit 2001 verbotene Organisation „Skinheads Sächsische Schweiz“ weitergeführt und als Verbindungsperson zu anderen rechtsextremistischen Vereinigungen und zur NPD fungiert.

03.08.: **Polizist tötet Mann:** In Gersfeld/Röhn (Hessen) erschießt ein Polizist einen wegen räuberischer Erpressung gesuchten 28-Jährigen. Der Russlanddeutsche sei den Beamten mit entsicherter Waffe entgegengekommen, als diese seine Wohnungstür aufbrachen. Die daraufhin von einem der Beamten abgegebenen Schüsse trafen den Mann tödlich.

06.08.: **Polizei tötet Mann:** In Fürth im Odenwald (Hessen) schießen ein Polizist und eine Polizistin auf einen 55-Jährigen, der diese mit einer Axt angegriffen haben soll. Der Mann, der der Polizei wegen Gewaltdelikten bekannt gewesen sei, stirbt noch am Tatort. Die Ermittlungen gegen die PolizistInnen sind noch nicht abgeschlossen.

07.08.: **Prozess gegen junge Linke:** Vor dem LG Potsdam müssen sich fünf, zum Tatzeitpunkt zwischen 16- und 21-jährige Angeklagte verantworten, die einen 17-Jährigen wegen dessen offenbar rechter Gesinnung tötlich angegriffen haben sollen. Der ursprüngliche Vorwurf des versuchten Mordes wurde zurückgezogen.

10.08.: **Anschlag auf CDU-Politiker:** Unbekannte Täter werfen einen Molotow-Cocktail in das Wohnhaus eines Pankower Abgeordneten im Berliner Abgeordnetenhaus. Der entstandene Schaden bleibt gering.

11.08.: **Urteil rechtskräftig:** Nach einem letzten auf einem Verfahrensfehler basierenden Revisionsverfahren gilt im Prozess gegen die Berliner „Revolutionären Zellen“ nun das Urteil des Kammergerichts Berlin vom 18.3.2004. Die fünf Angeklagten waren wegen mehrerer Attentate zu längeren Haftstrafen verurteilt worden. (Az.: 3 StR 284/05)

Wachmann erschossen: Beim Überfall auf einen Geldtransporter in Berlin-Hellersdorf wird ein 40-jähriger Angestellter einer Sicherheitsfirma von Unbekannten erschossen.

15.08.: **Udo Ulfkotte und LKA-Beamter angeklagt:** Die Staatsanwaltschaft Frankfurt wirft dem Journalisten Anstiftung zum Verrat von Dienstgeheimnissen und dem Staatsbediensteten Geheimnisverrat vor. Zur mündlichen Verhandlung kommt es jedoch „wegen Personalmangels“ zunächst nicht.

18.08.: **„Mehmet“ ausgewiesen:** Das Bayerische Innenministerium teilt mit, dass die Ausweisungsverfügung der Stadt München gegen Muhlis A. unanfechtbar geworden sei, da dieser keine Rechtsmittel eingelegt habe. Bei einem Einreiseversuch drohen dem 22-Jährigen bis zu drei Jahre Haft.

19.08.: **Polizei räumt Nazis den Weg frei:** Die Berliner Polizei ermöglicht mit teilweise rabiatischen Methoden, 230 Nazis im Bezirk Prenzlauer Berg zu demonstrieren. Immer wieder hatte es Sitzblockaden durch die mehreren hundert GegendemonstrantInnen gegeben, die unter Einsatz von Schlagstöcken, Fausthieben und Pfefferspray geräumt wurden.

24.08.: **Polizisten freigesprochen:** Das AG Berlin-Tiergarten spricht vier Beamte vom Vorwurf der Körperverletzung im Amt frei. Den Männern war vorgeworfen worden, im Juni 2004 bei einem Einsatz wegen häuslicher Gewalt einen bereits wehrlosen Mann durch Schläge und Tritte verletzt zu haben.

Mann stirbt in Polizeigewahrsam: Ein in Frankfurt/Main vorläufig festgenommener 20-jähriger Algerier stirbt aus unbekanntem Gründen in seiner Zelle. Der Mann war wegen mutmaßlichen Verstoßens gegen das Ausländergesetz inhaftiert worden.

28.08.: **Ringstorffs Wohnhaus mit Farbbeuteln beworfen:** Laut eines Bekennerschreibens linksradikaler GlobalisierungskritikerInnen wollten diese mit der Tat gegen Abschiebungen und den für Juni 2007 in Heiligendamm geplanten G8-Gipfel protestieren. Am Haus des mecklenburg-vorpommerschen Ministerpräsidenten entstand ein Sachschaden.

29.08.: **GEMA-Gebühr bei Demo-Musik:** Wie die taz berichtet, notierte ein Berliner Beamter bei einer Antifa-Demonstration im Stadtteil Lichtenberg die gespielten Titel und meldete sie der GEMA. Polizeipräsident Glietsch habe daraufhin eine Weisung an alle Dienststellen erteilt, die den BeamtInnen ein solches Verhalten untersagt. Die Rechtmäßigkeit der Handlung werde derweil überprüft.

Literatur

Zum Schwerpunkt

In den letzten eineinhalb Jahrzehnten hat sich das Europa der Inneren Sicherheit rapide entwickelt. Aus den bescheidenen Anfängen, die sich als Reaktion auf den westeuropäischen Terrorismus Mitte der 70er Jahre entwickelten, ist in den 90ern eines der dynamischsten Politikfelder der Europäischen Union geworden. Weil Vorhaben und Vorschläge in großer Zahl von verschiedenen Akteuren entwickelt werden, ihre Umsetzung im europäischen Mehrebenensystem häufig unklar und ihre Folgen ungewiss sind, ist jede Bilanzierung des Prozesses immer unvollständig und zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung bereits veraltet. Nachfolgend können nur wenige Hinweise auf einige Veröffentlichungen gegeben werden, die einen Einstieg in das Thema erlauben und/oder einzelne Aspekte besonders beleuchten.

Knelangen, Wilhelm: *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, Opladen 2001*

Occhipinti, John D.: *The Politics of EU Police Cooperation. Toward A European FBI, Boulder 2003*

Mitsilegas, Valsamis; Monar, Jörg; Rees, Wyn: *The European Union and Internal Security. Guardian of the People?, Houndmills, New York 2003*

Diese drei sozialwissenschaftlichen Untersuchungen haben die Entwicklung der europäischen Politik Innerer Sicherheit und ihren Instanzen zum Gegenstand. Ihr Schwerpunkt liegt in der Darstellung des Europäisierungsprozesses (von Trevi bis Tampere), der detailliert in seinen einzelnen Phasen – bei Occhipinti bis zu den Initiativen der einzelnen Präsidentschaften – nachgezeichnet wird. Gemeinsam ist den drei Veröffentlichungen auch, dass sie mit den Angeboten der Theorien internationaler Politik versuchen, Entstehen und Wachstum europäischer Innerer Sicherheitspolitik zu erklären. Am ausführlichsten diskutiert Knelangen diese Fragen. Sein Fazit: Die Argumente, die Neofunktionalismus, Intergouvernementalismus und Neoinstitutionalismus liefern, können jeweils nur in einzelnen Sachfragen zu bestimmten Phasen überzeugen.

Ligeti, Katalin: *Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, Berlin 2005*

Im ersten Teil dieser 2004 abgeschlossenen Arbeit werden die Formen der strafrechtlichen Zusammenarbeit in der EU vorgestellt, insbesondere die Instrumente der Rechtshilfe, der Auslieferung bzw. Übergabe und der Vollstreckungshilfe. Im zweiten Teil werden die Versuche der Union, das Strafrecht der Mitgliedstaaten in den Bereichen Betrug, Korruption und Geldwäsche zu harmonisieren, untersucht. Die Autorin bemängelt nicht nur den fragmentarischen Charakter dieses Prozesses, sondern verweist auch darauf, dass die Formulierung von Mindeststandards notwendigerweise den repressiven Bereich ausweitet (S. 366). Gleichwohl sieht sie hierin Elemente für ein – ihrer Ansicht nach erforderliches – europäisches (Wirtschafts-)Strafrecht. Eine supranationale Ermittlungsbehörde zu schaffen, sei eine logische Folge dieser Entwicklung (S. 372).

Kröger, Nicoletta: *Europol. Europäisches Polizeiamt und Grundrechtsschutz. Vereinbarkeit mit Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention?, Frankfurt/M. u.a. (Peter Lang Verlag) 2004, 230 S., EUR 42,50*

Korrell, Vera: *Europol. Polizei ohne rechtsstaatliche Bindungen?, Frankfurt/Main u.a. (Peter Lang Verlag) 2005, 338 S., EUR 56,50*

Zwei juristische Dissertationen mit ähnlichen Fragestellungen und entgegengesetztem Ergebnis: Kröger misst die Europol-Konvention am Grundrechtsschutz und an den Rechtsschutzgarantien des Grundgesetzes sowie an den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Ihr Befund: Die Konvention entspreche nicht dem Standard des Grundgesetzes, weil sie den BürgerInnen kein faires Verfahren bei Auskunft oder Akteneinsicht gewähre, weil im Rechtsschutzverfahren nicht von RichterInnen entschieden würde, weil Betroffene nicht von Datenspeicherungen informiert würden und weil effektiver Schutz gegen ungesetzliche Handlungen der Europol-MitarbeiterInnen nicht möglich sei; außerdem verstoße das Beschwerdeverfahren gegen das Prinzip der Gewaltenteilung. Mit diesen Defiziten, so Kröger, steht Europol auch in Widerspruch zur EMRK.

Korrell, die die Vereinbarkeit der Konvention mit Art. 23 Grundgesetz zum Maßstab ihrer Untersuchung macht, sieht in all dem kein Problem. Zwar seien die Einwände „nicht von der Hand zu weisen“, sie seien „verfassungsrechtlich im Einzelnen jedoch tragbar“. Und es sei keineswegs zulässig zu schlussfolgern, dass die Summe der rechtsstaatlich-demokratischen Defizite „schwerer wiegen könnte als das Gewicht

ihrer einzelnen Elemente“ (S. 235). Wer die einzelnen Elemente jedoch nicht zusammenfügt, wird nie ein Bild ihres Zusammenwirkens erhalten. Der unberechtigt enge juristische Horizont der Arbeit wird auch an anderen Elementen deutlich, etwa wenn sie die fehlende Pflicht zur Benachrichtigung Betroffener nicht an dem misst, was bürgerrechtlich geboten wäre, sondern bundesdeutsche Rechtspraxis ist.

Ellermann, Jan Ulrich: *Europol und FBI. Probleme und Perspektiven, Baden-Baden (Nomos) 2005, 443 S., EUR 78,-*

Diese – ebenfalls juristische – Dissertation wählt einen anderen Zugang zum Europäischen Polizeiamt. Aus dem naheliegenden und oft gezogenen Vergleich mit dem US-amerikanischen Federal Bureau of Investigation (FBI) sollen die Schwierigkeiten und die Entwicklungsoptionen von Europol deutlich werden. Nachdem Europol auf 60 und das FBI auf 130 Seiten vorgestellt worden sind, werden im zweiten Teil die zentralen Aspekte in vergleichender Perspektive untersucht, beginnend bei der Frage, ob Befugnisserweiterungen für Europol notwendig seien, über das Verhältnis zur Staatsanwaltschaft bis zu den Möglichkeiten gerichtlicher und parlamentarischer Kontrolle.

Wie die Untersuchungen von Kröger und Korrell leidet auch die Ellermanns daran, dass man viel über den rechtlichen Rahmen Europols erfährt (vor allem über die einzelnen Bestimmungen der Konvention), aber so gut wie nichts über die tatsächliche Arbeit des Amtes. Auch wenn der Vergleich beider Behörden wegen des gänzlich verschiedenen Kontextes kaum sinnvoll sei, so zeigt nach Ansicht des Autors die Geschichte des FBI, was bei Europol vermieden werden müsse. Er warnt deutlich vor der Vermischung von präventiven und repressiven Tätigkeiten; diese berge „die Gefahr einer ausufernden gesellschaftlichen Überwachung“ (S. 413). Die Kontrolle von Europol müsse mit zunehmenden Aufgaben des Amtes intensiviert werden (wobei seine Hoffnungen sich auf Eurojust stützen). Immunität und Geheimhaltung der Akten müssten gerichtlicher Prüfung unterworfen werden. Beratungs- und Verwaltungsaufgaben der Gemeinsamen Kontrollinstanz „sollten stärker getrennt werden“. Schließlich sollte die parlamentarische Kontrolle ausgebaut und dafür gesorgt werden, „dass die Parlamentarier ihre Aufsichtsfunktion auch tatsächlich wahrnehmen“ (S. 414). Am Ende der Arbeit bedauert Ellermann, die Zeit sei „noch nicht reif für die Erteilung umfassender eigener Ermittlungsbefugnisse an Europol“. Er plädiert für die „Etablierung eines schlagkräftigen Europäischen Polizeiamtes“, das

in besonders internationalisierten Deliktsbereichen zuständig sein soll. Ob seine Vorschläge/Bedenken ausreichen, Europol davon abzuhalten, zur europäischen Polizeizentrale (gemacht) zu werden, darf bezweifelt werden.

Schorkopf, Frank (Hg.): *Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, Tübingen (Mohr Siebeck) 2006, 538 S., EUR 79,-*

Der Europäische Haftbefehl ist eines der konkreten Projekte zur Herstellung eines europäischen Strafrechtsraumes. Der Band dokumentiert das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht – beginnend mit den Schreiben zum Auslieferungsverfahren bis zur Pressemitteilung des Gerichts nach seinem Urteil am 18.7.2005. Den größten Umfang (S. 145-435) nimmt das Protokoll der mündlichen Verhandlung am 13./14.4.2005 ein. In seiner 35-seitigen Einleitung stellt der Herausgeber die Vorgeschichte des Hamburger Auslieferungsfalles und die des Europäischen Haftbefehls sowie die öffentlichen und politischen Reaktionen auf das Urteil dar. Zum damaligen Zeitpunkt war das neue Haftbefehlsgesetz in der parlamentarischen Beratung. Obwohl er das Bemühen des Parlaments würdigt, sieht er auch die Vermutung genährt, „dass der deutsche Verfassungsstaat als nachvollziehender Gestalter überstaatlicher Rechtssetzungsvorgaben mit einem strukturellen Defizit bei der Kontrolle exekutivischer Rechtssetzung und im eigenen Willensbildungsprozess konfrontiert ist“ (S. XLVI).

Heitz, Sabine; Regeffe, Bernard: *Gemeinsames Zentrum der deutsch-französischen Polizei- und Zollzusammenarbeit in Kehl, in: Deutsches Polizeiblatt 2006, H. 2, S. 6-9*

Martens, Helgo: *Kriminalitätsbrennpunkt Binnengrenze. Die grenzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei im Bereich der EU-Binnengrenze zu den Niederlanden und zu Belgien, in: Die Polizei 2005, H. 11, S. 317-325*

Diese beiden Aufsätze ermöglichen einen kleinen Einblick in die grenzüberschreitende polizeiliche Praxis zu den westlichen Nachbarn Deutschlands. Das Gemeinsame Zentrum in Kehl am Rhein besteht seit 1999. Seine Aufgaben liegen im grenzüberschreitenden Informationsaustausch, in der Koordinierung von Einsatzmaßnahmen und der Unterstützung operativer Einsätze. Als Serviceeinheit führt das Zentrum keine eigenen Ermittlungen. Die 58 MitarbeiterInnen vertreten fünf deutsche und drei französische Zoll- bzw. Polizeibehörden. Im Jahr 2005 wurden fast 13.000 Informationsanfragen an das Zentrum gestellt. Diese bezie-

hen sich z.B. auf Halteranfragen, Identitätsfeststellungen, Aufenthalts- oder ausländerrechtliche Überprüfungen, auf die Feststellung von TelefonanschlussinhaberInnen oder die Mitteilung polizeilicher Erkenntnisse. Informationen werden im Zentrum auch gesammelt, analysiert und bewertet, um Zusammenhänge mit anderen Straftaten oder bekannten TäterInnen herstellen zu können. Im Rahmen der Gefahrenabwehr beschäftigt sich das Zentrum mit Fragen des Staatsschutzes sowie grenzüberschreitenden Veranstaltungen wie Demonstrationen oder der Tour de France. 2003 wurde ein eigener Arbeitsbereich für die Themen Schleusung, illegale Einreise etc. gegründet. Fazit dieses Beitrags: An der polizeilichen Basis funktioniert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hervorragend.

Der Beitrag von Martens schildert die polizeiliche Arbeit in der Grenzregion zu den Niederlanden und Belgien (allerdings vor dem Inkrafttreten des deutsch-niederländischen Polizeivertrages). Eher am Rande erwähnt wird der der Kehler Einrichtung vergleichbare „Informationspunkt Grenze“ (IPG), in dem BeamtInnen der Bundespolizei und der niederländischen Marechaussee arbeiten. Mehr als 16.000 Anfragen hat der IPG 2004 beantwortet. Im Zentrum des Beitrags steht die Darstellung der Grenzregion als „Kriminalitätsbrennpunkt“, der von den beteiligten Polizeien als ein „Sicherheitsraum“ begriffen werden müsse. Dementsprechend rechtfertigt der Artikel die besondere Kontrolldichte in diesem Raum. Das Schengener Durchführungsübereinkommen untersage nur „stationäre und systematische Kontrollen an den Binnengrenzen“, lasse aber die Befugnisse, die nach nationalem Recht den Polizeien übertragen seien, unberührt. Da der Bundespolizei die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs obliege und ihr besondere Befugnisse im 30-km-Grenzstreifen übertragen seien, handele sie im Einklang mit den Schengener Vorschriften. In taktischer Hinsicht sei die Bundespolizei an kein festes Schema gebunden. „So kommen nach der jeweiligen Beurteilung der Lage sowohl der Einsatz von Zivilkräften als auch die Einrichtung stationärer Kontrollstellen in Betracht.“ Schengen, so lautet die Botschaft, hat nicht zu weniger Kontrollen an den Grenzen, sondern nur zu einem flexibleren Kontrollregime geführt.

Sonstige Neuerscheinungen

König, Marco: *Trennung und Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten*, Stuttgart u.a. (Richard Boorberg Verlag) 2005, 335 S., EUR 36,-

Diese aus einer „objektiv-neutralen juristischen Sicht“ (S. 15) geschriebene rechtswissenschaftliche Dissertation untersucht die Frage: „In welchem Verhältnis stehen Trennung und Zusammenarbeit zwischen der Polizei einerseits und den Nachrichtendiensten andererseits zueinander?“ (S. 45). Die Studie ist in vier Kapitel gegliedert: 1. wird die historische Entwicklung von Polizeien und Nachrichtendiensten bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes nachgezeichnet, 2. werden die institutionellen und rechtlichen Veränderungen im Verhältnis Polizei-Nachrichtendienste von 1949 bis in die Gegenwart dargestellt. 3. werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen und 4. die einfachgesetzlichen Regelungen dieses Verhältnisses untersucht. Zutreffend stellt König eine „Vernachrichtendienstlichung“ der Polizeien und eine „Verpolizeilichung“ der Nachrichtendienste fest. Durch diese doppelte Bewegung, die gesetzlich legalisiert sei und der keine Verfassungsbestimmungen – schon gar kein Trennungsgebot im Verfassungsrang – entgegenstünden, komme es zu praktischen Überschneidungen, bürokratischer Ineffizienz und überflüssigen Grundrechtseingriffen. Obwohl König konzediert, dass etwa die Regelungen zur Informationsweitergabe sehr allgemein gehalten sind (S. 273), sieht er insgesamt „ein durchaus tragfähiges System ..., das in seinen wesentlichen Grundzügen auch verfassungskonform ist“ (S. 293). Der von König reklamierte Nachbesserungsbedarf bezieht sich allein auf Konkretisierungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, die Zentralisierung von Behörden sowie eine an Kriminalitätsbereichen orientierte Aufgabenteilung von Polizei und Nachrichtendiensten. Hätte der Autor einen Blick auf die materiellen und prozeduralen Vorschriften nachrichtendienstlicher Informationsgewinnung geworfen, dann hätte bereits die Rechtmäßigkeitsüberprüfung der legalisierten „Zweckumwidmung“ von Daten zu einem anderen Ergebnis führen müssen. Die vermeintlich neutrale juristisch-technische Perspektive hindert den Autor daran, die politischen und bürgerrechtlichen Probleme seines Untersuchungsgegenstandes zu erfassen. Wer von Geheimdiensten schreibt, ohne den staatlichen Herrschaftsanspruch zu erwähnen, der kann ihnen nicht gerecht werden.

(sämtlich: Norbert Pütter)

Mueller, Michael: *Canaris. Hitlers Abwehrchef, Berlin (Propyläen Verlag) 2006, 576 S., EUR 24,90*

Spätestens nach seinem 1992 erschienenen Buch „Die Stasi-RAF-Connection“ musste man Veröffentlichungen und TV-Dokumentationen von Michael Mueller stets etwas kritisch betrachten. Zu groß war ihm häufig die Versuchung, aus populistischen Gründen eine gute Portion Spekulation und Verschwörung in seine Arbeiten zu mischen. Mit seiner Canaris-Biografie hat sich Mueller nun als ernst zu nehmender Publizist zurück gemeldet.

Neun Jahre lang hatte Wilhelm Canaris, ein 1887 in Dortmund geborener Bürgersohn, nach einer Blitzkarriere in der kaiserlichen Marine mittlerweile zum Admiral ernannt, Hitlers militärischen Abwehrdienst geführt, bevor er im Gefolge des missglückten Attentates vom 20. Juli 1944 im April 1945 im KZ Flossenbürg als Mitverschwörer gehängt wurde. Auf der Grundlage von neuen – durch den Zeitablauf von Verschlussfristen möglich gewordenen – Recherchen in deutschen, englischen und amerikanischen Militärarchiven beschreibt der Autor den Werdegang des bis heute mysteriösen Menschen Canaris: Vom überzeugten Monarchisten, der an der Niederlage Deutschlands im Ersten Weltkrieg litt; für den der Kieler Matrosenaufstand und die Novemberrevolution von 1918, die zur Weimarer Republik führte, ein steter Gräuel war; der eng mit den konterrevolutionären Freicorps verbandelt und (zumindest indirekt) in die Ermordung von Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht verwickelt war; der den Nationalsozialismus begrüßte, ihn durch seine Geheimdienstarbeit bis zum Schluss aktiv unterstützte und zugleich einer seiner wichtigsten Gegner war.

In alle Umsturzüberlegungen der Militärs war Canaris offenbar verwickelt, aber nach alter Geheimdienstmanier nirgendwo richtig dabei. Wilhelm Canaris selbst hat kaum Schriftliches hinterlassen, das Wenige aber wurde ihm schließlich zum Verhängnis. Dass bei solcher Quellenlage viele Fragen offen bleiben müssen, liegt auf der Hand. Erfreulicherweise benennt Mueller dieses Problem immer da, wo es auftaucht, ohne wild weiter zu spekulieren. Das macht sein Buch lesenswert. Weiter so.

Gujer, Eric: *Kampf an neuen Fronten. Wie sich der BND dem Terrorismus stellt, Frankfurt/M., New York (Campus Verlag) 2006, 316 S., EUR 24,90*

Wie sich der Bundesnachrichtendienst (BND) dem (islamistischen) Terrorismus stellt, beantwortet das Buch bestenfalls ansatzweise. Mehr wäre bei diesem komplexen Thema und der bekannten Maulfaulheit von

Geheimen normalerweise auch nicht zu erwarten. Doch für den Autor Eric Gujer, Deutschlandkorrespondent der *Neuen Zürcher Zeitung* und Mitglied im „Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland“, gilt das hier nur eingeschränkt. In dieser Runde treffen sich vorwiegend hochrangige Ex-Schlapphüte von BND und Verfassungsschutz, um aktuelle Sicherheitsprobleme zu diskutieren und durch Vermittlung von Informationen „bei den Bürgern (...) das Verständnis und das Interesse für die Rolle und die Tätigkeit der Nachrichtendienste in Deutschland (zu) wecken“. Berücksichtigt man dies, so ist das Ergebnis mager. Stutzig macht bereits, wenn Gujer den Kampf an „neuen Fronten“ über die ersten beiden Kapitel an den alten Schützenlinien des Kalten Krieges stattfinden lässt (S. 18-91). Erst danach nähert er sich über die Anschläge vom 11. September 2001 und Bushs Irak-Krieg von 2003 seinem eigentlichen Thema, dessen Darstellung merkwürdig dünn gerät. Zwar werden verschiedene Ermittlungserfolge gegen Terroristen detailliert geschildert – doch der BND ist kaum dabei. Stattdessen erfährt man, dass der Nahe Osten, Pakistan, Indonesien und Nordafrika als Hauptbasen für die Rekrutierung von Attentätern gelten. Das ist aufmerksamen Zeitungslesern bekannt. Auch dass es schwierig ist, dort Informanten zu werben, ist nicht neu. Gujer macht dafür das unterschiedliche Weltbild und damit mangelndes Verständnis zwischen westlichen Geheimen und radikalen Moslems mitverantwortlich, das die Führung von Spitzeln behindere. Zum Vergleich werden dann wieder die altvorderen Zeiten bemüht. Interessanter ist da schon, etwas über die Bemühungen zum Aufbau eigener Forschungsstellen und Computerdateien und die damit verbundenen Schwierigkeiten zu erfahren. Ähnliches gilt für den Schmusekurs bei der Kooperation mit nahöstlichen Geheimdiensten. Nicht umsonst gelten jene von Jordanien und Syrien hier als die bestinformierten. In der Welt der Schlapphüte gibt es keine Schurkenstaaten. Insgesamt bleibt aber der Eindruck, dass weder der BND noch der Autor ein klares Bild vom neuen Terrorismus und seiner wirksamen Bekämpfung haben. (beide: Otto Diederichs)

Pütter, Norbert: *Polizei und kommunale Kriminalprävention. Formen und Folgen polizeilicher Präventionsarbeit in den Gemeinden, Frankfurt/M. (Verlag für Polizeiwissenschaft) 2006, 363 S., EUR 24,90*

Seit den frühen 1990er Jahren hat in der Bundesrepublik die kommunale Kriminalprävention Raum gegriffen und an Attraktivität gewonnen. Auf rund 350 Seiten breitet der Autor empirische Befunde zur Zahl der

kommunalpräventiven Gremien, den strukturellen Merkmalen der kommunalen Kriminalprävention und ihren Handlungsfeldern unter einem spezifischen Blickwinkel aus: Welche Rolle kommt in diesen Gremien einem der zentralen Akteure, der Polizei, zu, und was macht diese Gremien für Polizeiarbeit attraktiv.

In den acht Kapiteln, von denen sich vier der quantitativen Dimension kommunalpräventiver Gremien widmen, fällt das Urteil, gemessen an den Versprechen der Kriminalprävention, einigermaßen ernüchternd aus, auch wenn der Autor darauf verweist, die Rolle der Polizei sei „nur bruchstückhaft rekonstruiert“ und „im quantitativ abstrakten Sinne“ nicht repräsentativ (S. 303). Das mag so sein, dem empirischen Ertrag tut das keinen Abbruch. Nicht umsonst ist Kapitel 7, unter der Überschrift „Prävention mit Repression“, mit über 100 Seiten das längste. Hier wird der repressive Charakter kommunaler Kriminalprävention auch anhand von vier genauer untersuchten Städten für den öffentlichen Raum (S. 196 ff.), für Drogenpolitik (S. 224 ff.), für so genannte „stadträumliche Brennpunkte“ (S. 241 ff.) und in von Pütter „repressive Netzwerke“ (S. 289 ff.) geheißenen Kooperationen der beteiligten Akteure (die, nota bene, vor allem als Koordinationsinstanzen von Behörden und Institutionen entkleidet werden) – erneut anhand konkreter Beispiele: Ladendiebstahl, (Drogen-)Prostitution, Hütchenspieler, „Intensivtäter“ – nachgezeichnet.

Kapitel 5 – „Prävention ohne Repression“ – zeichnet den Ertrag der Gremien für die Polizei nach, die ihr als gleichsam kostenlose Shopping Mall ein Podium in zwei Richtungen bieten: Hier breitet sie (selektiv) ihr Expertenwissen aus und kann so nicht unerheblich Aktivitäten steuern, aber auch unterbinden (S. 158). Wichtiger aber ist das Informationsmanagement aus anderer Perspektive, denn der in den Gremien zusammengeführte Sachverstand (und Meinungsbrei, wie man hinzufügen sollte) sei „für die Polizei in dreifacher Weise nützlich“ (S. 133), denn er könne das Dunkelfeld der Kriminalität verkleinern, lasse die Polizei Zusammenhänge leichter und besser nachvollziehen, „in denen Straftaten geschehen ... Und drittens können die Informationen in polizeiliche Lagebilder einfließen“ (S. 133).

Kapitel 6 geht knapp auf die „Polizei als Thema“ in den Gremien ein und macht mit der schönen Zwischenüberschrift „Polizei verstehen“ (S. 172) deutlich, welchen legitimatorischen Ertrag der enge Kontakt zwischen kommunalpräventiven Gremien und der Polizei letzteren bringt. Hier gelingt es den Beamten nicht nur, Verständnis für ihre „Handlungen

oder Unterlassungen“ zu generieren (S. 176), hier ist auch ein von Aufgaben entlastender Ort, weil sie an andere abgegeben oder geteilt werden können, und hier werden auch die „faktischen Grenzen polizeilicher Interventionen“ dergestalt vermittelt, dass sich tendenziell „die Beteiligten von bürgerschaftlichen Interessenvertretern zu Vermittlern polizeilicher Handlungszwänge an die BürgerInnen“ verwandeln (S. 177).

Kapitel 8 fasst die wesentlichen Ergebnisse unter der Fragestellung nach den (Er)Folgen der Gremien (für die Polizei) zusammen und verdeutlicht den bürgerlich-rechtsstaatlich und demokratietheoretisch bedenklichen Charakter dieser Gremien ebenso, wie ihre entgrenzende Wirkung auf die Polizei(arbeit). Denn: Diese mit den Gremien verbundenen „Weiterungen sind keine Alternative zur forcierten Kriminalisierung, Kontrolle und Überwachung ..., sondern deren Verlängerung in den sozialen Nahbereich“ (S. 313).

Tatsächlich hat der Band neun Kapitel. Sein letztes handelt vom „Glanz und Elend der (kommunalen) Kriminalprävention“, in dem der Autor darauf verweist, welche Fragen geklärt und Voraussetzungen geschaffen werden müssten, damit – statt lediglich die „gruppen-, situations- oder ortsspezifische Modifikation ... unerwünschter sozialer Phänomene“ zu perpetuieren – sich nachhaltig und zukunftsweisend etwas „politisch bewerkstelligen“ ließe (S. 329). Zunächst müsste, so Pütter, die Kriminalitätsorientierung aufgegeben werden; Prävention sei – gegen paternalistische Bevormundung, Fremdbestimmung und Ausgrenzung – an Beteiligung zu binden; schließlich müsse klar die Begrenztheit lokaler Ansätze gesehen werden, zu denen die sozioökonomischen Rahmenbedingungen gehörten, aber ebenso die institutionellen Arrangements wie die begrenzten Möglichkeiten der Gemeinden und eine verstaatlichte Polizei. Klärungsbedarf erkennt Pütter zudem bei der Begriffsbestimmung dessen, was Gemeinde (und, man darf hinzufügen, Gemeinschaft, Community, Bürgerbeteiligung) ausmachen soll, die mit den kriminalpräventiven Gremien gegenwärtig ein „vorphitisches Präventionsverständnis“ (S. 329 f.) vorantreibe. Die Klärung dieser Fragen und die als politisches Projekt skizzierte und mit Ressourcen ausgestattete Gemeinde, das zeigt dieser Band, liegen in ferner Zukunft. Leider, wie es scheint, auch, wie sich aus politikwissenschaftlicher, politökonomisch interessierter Perspektive die Wiederkehr des Lokalen und der prekäre Siegeszug der kommunalen Kriminalprävention als globale Erscheinung und globales Produkt erklären ließe.

(Volker Eick)

Aus dem Netz

http://europa.eu/index_de.htm

Die Internetpräsenz der EU und der Zugang zu Dokumenten ist so unübersichtlich wie die Union selbst. Für den ungezielten Zugang sollte man das „Portal der Europäischen Union“ wählen (http://europa.eu/index_de.htm). Über diese Adresse erhält man unmittelbar oder per Link Informationen in erschlagender Fülle. Zu den Entwicklungen im Bereich Polizei und Strafverfolgung gelangt man entweder über „Tätigkeitsbereiche der Union“ und „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ oder direkt über die Adresse http://europa.eu/pol/justice/index_de.htm.

Hier gibt es erneut Darstellungen zu einzelnen Politikbereichen, wichtige Dokumente sowie Links zu anderen einschlägigen Websites. Über „Rechtstexte“ und „Geltende Rechtsvorschriften“ erhält man z.B. das bestehende Recht der Union in einzelnen Regelungsbereichen der Dritten Säule. Unter „Wichtige Websites“ sind die beteiligten Ausschüsse des Europäischen Parlaments (EP) ebenso zugänglich wie die Pressemitteilungen der Kommission oder des Ministerrates. Daneben ist die gezielte Suche über folgende Adressen möglich:

- Rat: <http://register.consilium.eu.int>. Ratsdokumente lassen sich unter Nummer, Datum, Sachbereich (d.h. der zuständigen Ratsarbeitsgruppe) oder nach Stichworten (Text oder Titel) suchen. Da in der Planungsphase eines Ratsgeschäfts nicht übersetzt wird, empfiehlt sich eine Suche nach englischen Dokumenten. Texte, aus denen die Position einzelner Mitgliedstaaten ersichtlich wäre, sind häufig ganz oder teilweise gesperrt.
 - Kommission: http://ec.europa.eu/index_de.htm. Dort auch Link zu einer Suchmaschine für Kommissionsdokumente (unter „Dokumente“).
 - Suchmaschine des EP: www.europarl.europa.eu/activities/archive.do?language=DE
 - Amtsblatt der EU: <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=de>
- Die einschlägigen EU-Institutionen verfügen über eigene Websites, z.B. www.europol.europa.eu, www.eurojust.europa.eu, www.frontex.eu.int (derzeit nur Logo und Anschrift), www.cepol.org.

Für Informationen über Neuigkeiten in der EU-Innen- und Justizpolitik empfehlen sich die Statewatch-News (www.statewatch.org/news).
(Norbert Pütter)

Summaries

EU state in the making

by Heiner Busch

The EU draft constitution has failed. The real constitution remains: the expansive internal market, the militarised external EU policy, restrictive external border policy and an increasingly repressive development of “internal security” policy. The EU presents itself as an incomplete state. Although governments and Member States control the Council, they pursue an EU legislation that allows them to abolish restrictions they would face under national law.

Five year plans: Tampere and The Hague

by Norbert Pütter

After the Tampere Conclusions, passed in 1999, the Hague Programme, passed in 2004, represents the second five year plan for the EU’s Justice and Home Affairs policy. The plan contains a convoluted mass of individual measures that have to be implemented within respective time limits. The Commission’s “scoreboard”, which traces the progress in the implementation of the Programme, does not provide transparency either. The Programme in particular serves to speed up the creation of an “area of freedom, security and justice”. The fact that restrictive external border policy and repressive measures against asylum seekers and immigrants are being sold to the public as a promotion of “freedom” is only one of many cynical absurdities of EU politics.

“Availability”: free market for police data

by Tony Bunyan

Following the Hague Programme, by the year 2008 the EU will introduce the “principle of availability” as a basis for data exchange amongst its police forces. Police forces of Member States are to provide online access to each other’s data banks. The “formalities” should be reduced to a minimum, the legal protection of those affected is thereby sidelined.

The Prüm Treaty, signed by seven Member States last year, will hereby serve as a blueprint.

False legal basis: passenger and other data

by Mark Holzberger

Three years ago, the EU and the US signed a treaty on the exchange of passenger data. According to a judgement by the European Court of Justice, the treaty is unlawful because the use of this data should be regulated in the third and not in the first pillar. A report by the Scientific Service of the German Bundestag (Lower House of Parliament) has similar criticisms of the Directive on retention of telecommunications data.

EU information systems: state of affairs and future plans

by Heiner Busch

The Schengen Information System (SIS), online since 1995, was the first common police information system used by EU Member States. Since then, the information-technological arsenal available to police and immigration control agencies has seen a massive increase: currently it comprises a customs information system, Eurodac (holding fingerprints of asylum seekers) and the data systems of Europol. The second generation SIS and the Visa Information System are in the making.

Europol: more powers and less regulation

by Ben Hayes

Since early 2006, the EU is again discussing the future of Europol. In its report, the “Friends of the Presidency” working group demands a massive increase in powers for the agency. Instead of the Europol Convention, which came into force only in 1999, the working group wants a more “flexible” legal instrument which only the Council should have powers to amend and which does not need to be ratified by national parliaments.

Frontex: Europol’s little sister

by Mark Holzberger

On 1 May 2005, Frontex, the external border security agency of the European Union started its operations in Warsaw, Poland. Currently it

comprises 60 employees, but its staff and budget can be expected to grow quickly in future years. The agency, similar to Europol, does not have executive powers, but is responsible for coordinating the activities of the national border guards. “Rapid border intervention teams”, coordinated by Frontex, are currently operating off the shores of the Canary Islands.

Deadly police shots 2005

by Otto Diederichs

The police has fired five deadly police shots last year. In four cases it was possible to receive at least some information surrounding the incidents. In one case, however, the interior ministry of Saxony refuses to disclose any information.

BND: deformation by information

by Wolf-Dieter Narr

Over the years, the German external intelligence service (Bundesnachrichtendienst – BND) put journalists in the country under surveillance, allegedly to find information leaks within its own ranks. In March 2003, two BND members were stationed in Baghdad and, according to press reports from the US, they helped identify military targets for bombardments – despite the fact that the German government did not officially take part in the war. Both cases were investigated by the parliamentary control commission. This control cannot be effective, not least because the controllers at no point question the alleged necessity of the existence of the service and its spying activities.

The World Cup: an assessment

by Anja Lederer

Crime rates during the World Cup were comparable to those of a country fair, according to the responsible police forces. This makes the security measures appear even more absurd. Around 2,000 persons were refused permission to work in the stadiums on grounds of negative outcomes of security checks they had to undergo. The number of persons held in the police database “Violent Sports Offenders” rose from around 6,200 to 17,600 after the World Cup.

MitarbeiterInnen dieser Ausgabe

Heiner Busch, Bern, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie

Tony Bunyan, London, Herausgeber von Statewatch

Otto Diederichs, Berlin, freier Journalist

Volker Eick, Berlin, Politikwissenschaftler an der Freien Universität (FU) Berlin, John-F.-Kennedy-Institut, Abteilung Politik

Ben Hayes, London, Mitarbeiter von Statewatch

Mark Holzberger, Berlin, Referent für Flüchtlings- und Migrationspolitik in der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Martina Kant, Berlin, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Referentin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen für den Untersuchungsausschuss BND/CIA

Anja Lederer, Berlin, Rechtsanwältin und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Katrin McGauran, Amsterdam, Mitarbeiterin von Statewatch

Wolf-Dieter Narr, Berlin, Professor für Politikwissenschaft an der FU Berlin und Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Hanna Noesselt, Berlin, studentische Hilfskraft im Forschungsprojekt „Sicherheitsstrategien im Wandel“ an der FU Berlin

Norbert Pütter, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Fredrik Roggan, Berlin, Rechtsanwalt, stellvertretender Bundesvorsitzender der Humanistischen Union und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP