

Bürgerrechte & Polizei

11. Jahrgang
Nr. 1/2001

Polizei und Strafverfolgung in der EU

Herausgeber:
Bundespolizeiakademie
Hilfswissenschaftliche Abteilung

Herausgeber:**Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.**Verlag: **Verlag CILIP**, Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Redaktion, Gestaltung + Satz:

Heiner Busch (verantw.), Martina Kant, Norbert Pütter, Christine Hohmeyer

Titelblattgestaltung: Martina Kant, Martin Hufner

Titelbild: Collage

Übersetzungen: Dave Harris

Druck: Kästner Druck GmbH

Berlin, August 2001

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin**Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin****Tel.: (030) 838-70462****Fax: (030) 775 10 73****E-Mail: info@cilip.de****WWW: <http://www.cilip.de>**

Personen: Einzelpreis 14,- DM (7,16 €)/Jahresabo (3 Hefte) 36,- DM (18,41 €)

Institutionen: Einzelpreis 21,- DM (10,74 €)/Jahresabo 63,- DM (32,21 €)

Jahresabo zum Soli-Preis 50,- DM (25,56 €), Großer Soli-Preis 100,- DM (51,13 €)
(alle Preise inkl. Porto)

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Editorial	4
Schwerpunkt: Polizei und Strafverfolgung in der EU	
Die polizeipolitische Maschinerie der EU nach Amsterdam	
<i>Heiner Busch</i>	6
EU-Grundrechtecharta	
<i>Wolfgang Kaleck</i>	10
Europol und Eurojust	
<i>Ben Hayes und Heiner Busch</i>	17
Strafverteidigung im europäischen Rechtsraum	
<i>Wolfgang Bendler</i>	27
Endspiel in Sachen EU-Telekommunikationsüberwachung	
<i>Tony Bunyan</i>	36
Verrechtlichung grenzüberschreitender Ermittlungen	
<i>Heiner Busch</i>	43
Internationalisierung europäischer Polizeieinsätze	
<i>Mark Holzberger</i>	48
Spaniens elektronische Mauer	
<i>Gerhard Piper</i>	55
Weder Reisefreiheit noch Demonstrationsrecht in der EU?	
<i>Olaf Griebenow und Heiner Busch</i>	63
Pfefferspray „gefährdet die Gesundheit“	
<i>Steve Wright</i>	70
Demonstrationsbeobachtungen	
<i>Elke Steven</i>	80
Videoüberwachung: Das Hintertürchen des Nichtwissens	
<i>Gabriele Klocke und Studiengruppe</i>	88
Inland aktuell	94
Chronologie	
<i>Andrea Böhm</i>	98
Literatur	107
Summaries	116

Editorial

von Heiner Busch

Als der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) 1974 mit einer Konferenz seinen „Europol-Gedanken“ lancierte, erhielt er von seinen Gästen aus der polizeilichen Elite und der Ministerialbürokratie eine klare Abfuhr. Horst Herold, seinerzeit BKA-Präsident, warnte davor, Interpol mit einer Behörde auf europäischer Ebene zu verdoppeln, Hans-Peter Bochmann, Staatssekretär im Bundesinnenministerium, erklärte den staunenden Kriminalern, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft beim besten Willen nicht der Rahmen für ein solches Unternehmen sein könnte, weil sie eben keine politische Gemeinschaft sei.

Wenn sich die konservativen Vordenker des BDK heute noch an ihre Vorschläge aus den 70er Jahren erinnern, müssten sie sich für große Visionäre halten. Europol existiert und wächst, und die Europäische Union ist längst auch eine „Gemeinschaft der Inneren Sicherheit“, fast so wie der BDK es damals forderte. Über die ominöse informelle TREVI-Kooperation, die vor exakt 25 Jahren ins Leben gerufen wurde, ist man längst hinaus. Rückblickend auf die 70er Jahre ist die heutige Geschwindigkeit, in der der Rat für Inneres und Justiz der EU Vorschläge produziert und umsetzt, geradezu atemberaubend. Die Geheimniskrämerei von ehemals besteht weiter; sie wurde ergänzt durch eine neue Unübersichtlichkeit. Der im „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften“ ohne die vertraulichen Dokumente veröffentlichte Schengen-„Besitzstand“ umfasst alleine 473 Seiten. Der gesetzgeberische Prozess, der zu solchen Ergebnissen führt, findet sich dagegen nicht im Amtsblatt, sondern in den Ratsdokumenten. Die Arbeitsgruppe, die mit der Ausarbeitung des Ratsbeschlusses über Eurojust beschäftigt ist, produzierte im vergangenen Jahr 21 Dokumente. Am 18. Juli dieses Jahres war die Europol-Arbeitsgruppe bereits bei ihrem 65. Papier für das Jahr 2001 angelangt.

Der Versuch, bei diesem Tempo auf dem Laufenden zu bleiben, fällt schwer. Hilfe zum Verständnis dieser Vorgänge werden die Bürgerinnen und Bürger auch aus den Medien kaum erhalten. Nach wie vor ist

Europa nur ein Randgebiet der Berichterstattung – eines das im Nichts zwischen den Inlands- und den Auslandsseiten der Zeitungen seinen Platz hätte. Was für die Medien gilt, trifft in ähnlicher Weise für die kleine Bürgerrechtsbewegung zu: Zwar gelingt es uns auch „zu Hause“ nur selten, wirklichen Einfluss auf die Innenpolitik und die Entscheidungen der Polizei zu nehmen, dennoch haben wir uns an den Nationalstaat gewöhnt. Die europäisch gewendete Innenpolitik kann uns – wie in Göteborg und Genua – sehr unmittelbar (be)treffen. Aber beim Versuch gemeinsam zu agieren, stellt sich uns, sofern wir überhaupt AnsprechpartnerInnen in anderen EU-Staaten finden, häufig bereits das Sprachenproblem in den Weg. Einen Übersetzungsdienst, wie ihn das Europäische Parlament zur Verfügung hat, kann sich keiner unserer kleinen Vereine leisten.

Um so wichtiger ist es, dass diejenigen, die an der Verwirklichung von Grundrechten und Demokratie in Europa interessiert sind, zumindest auf der jeweiligen nationalen Ebene gemeinsame Initiativen entwickeln. Das vorliegende Heft ist in enger Zusammenarbeit und mit finanzieller Unterstützung des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins (RAV) entstanden. Der RAV ist seit 1988 im Rahmen der Europäischen Demokratischen Rechtsanwälte (EDA) mit fortschrittlichen Juristenorganisationen in West- und Südeuropa zusammengeschlossen. Nicht nur die EU-Grundrechtecharta, zu der der RAV Ende Juni in Berlin eine Tagung organisierte, sondern vor allem die polizeiliche und strafrechtliche Kooperation in der EU gehören dort zu den regelmäßigen Themen.

Dieses Heft ist nicht das erste, das wir zur Politik Innerer Sicherheit in der EU vorlegen. Es wird auch nicht das letzte sein. Bis zum nächsten Europa-Schwerpunkt werden wir unsere LeserInnen regelmäßig mit den „Meldungen aus Europa“, die sich in dieser Ausgabe erübrigt haben, informieren. CILIP 70 wird sich schwerpunktmäßig mit der staatlichen Überwachung von Informations- und Kommunikationstechnologien befassen.

Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Ohne Bremse und Rückwärtsgang

Die polizeipolitische Maschinerie der EU nach Amsterdam

von Heiner Busch

Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU-Staaten ist heute eine gut geölte politische Maschine, die fast gänzlich ohne den Treibstoff demokratischer Kontrolle und Öffentlichkeit auskommt. Das Tempo, mit der diese Maschine Vorschläge zum Ausbau der „inneren Sicherheit“ in der EU produziert, hat seit dem Amsterdamer Vertrag erheblich zugenommen.

„Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts in der Europäischen Union“ – diesen Titel trägt ein Dokument, das die EU-Kommission halbjährlich aktualisiert.¹ Den Auftrag dazu erteilte ihr der Europäische Rat, die Staats- und Regierungschefs der EU, bei ihrer Tagung im finnischen Tampere im Oktober 1999. In der dritten Fassung vom Mai 2001 ist dieses Dokument 41 Seiten lang. Es enthält nur wenig Lauftext, dafür um so mehr Tabellen, in denen sämtliche Bereiche der Innen- und Justizpolitik durchgegangen werden: Ziel, erforderliche Maßnahme, Zuständigkeit, Zeitplan, Stand, lauten die Spaltenüberschriften. Hier werden die Hausaufgaben der zuständigen EU-Gremien aufgelistet, damit auch ja nichts in Vergessenheit gerät.

Arbeits- und Zeitpläne gibt es in der Geschichte der gemeinsamen Innen- und Justizpolitik seit dem sog. Palma-Dokument der damaligen „Koordinatoren Freizügigkeit“ (i.e. der zuständigen Staatssekretäre) von 1988. Ziel solcher Dokumente war und ist es, vorgegebene Termine zu retten. 1988 ging es darum, am 31.12.1992 nicht nur den Binnenmarkt Wirklichkeit werden zu lassen, sondern auch den damit eigentlich ver-

1 Kom (2000) 167 v. 24.3.2000, Kom (2000) 782 v. 30.11.2000, Kom (2001) 278 v. 23.5.2001

bundenen kontrollfreien Personenverkehr über die Binnengrenzen und die vor allem von den Polizeien gewünschten „Ausgleichsmaßnahmen“. Das Vorhaben, das sich am Modell des zu diesem Zeitpunkt schon in Grundzügen vorliegenden Schengener Durchführungsübereinkommens ausrichtete, scheiterte zwar vor allem am britischen Widerstand. Es hatte aber zwei wesentliche Folgen: einerseits die Aufwertung der Schengen-Gruppe als innen- und justizpolitischem Kerneuropa, andererseits die Formalisierung der innen- und justizpolitischen Kooperation der damals zwölf Mitgliedstaaten in der „dritten Säule“ des 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Vertrags.

Heute geht es vor allem darum, diejenigen Aufgaben zu realisieren, die im Amsterdamer Vertrag mit einer Fünf-Jahres-Frist versehen, also auf den Mai 2004 terminiert sind. Verglichen mit dem Palma-Dokument ist der „Anzeiger“ der Kommission wesentlich detaillierter und umfangreicher. Die grundlegenden Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten stehen, die wesentlichen Institutionen und Informationssysteme sind in den 90er Jahren aufgebaut worden. Stand die EU-Innen- und -Justizpolitik Ende der 80er Jahre in den Startlöchern, so geht es heute um Erweiterung und Ausbau.

Fristen und ihre Wirkung

Der Amsterdamer Vertrag hat die Zuständigkeiten und Arbeitsbereiche in der Innen- und Justizpolitik der EU neu definiert. Bis zu seinem Inkrafttreten waren sämtliche Aspekte dieser Politik in der „dritten Säule“ konzentriert und als Regierungszusammenarbeit definiert. Die Kommission war zwar in Fragen der Asyl- und Einwanderungspolitik am Verhandlungstisch geduldet, sie hatte aber kein Initiativrecht. Alle Entscheidungen lagen beim Rat der Innen- und Justizminister und mussten einstimmig getroffen werden. Das Europäische Parlament (EP) wurde allenfalls informiert, hatte aber definitiv nichts zu sagen.

Für die Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Strafrecht und die strafrechtliche Zollkooperation gilt dieses Modell auch weiterhin. Die Asyl- und Einwanderungspolitik, die Binnen- und die Außengrenzen sowie die zivilrechtliche Kooperation sind dagegen „vergemeinschaftet“ worden, d.h. sie gehören nun zur „ersten Säule“ der EU. Wie in Fragen des Binnenmarktes werden hier jetzt Verordnungen und Richtlinien erarbeitet, die nicht mehr der Ratifikation durch die nationalen Parlamente bedürfen. Allerdings behalten die im Rat vertretenen Regierungen bis

2004 nicht nur weiterhin das Initiativrecht. In diesen ersten fünf Jahren gilt für die neuen Bereiche der „ersten Säule“ nur das Konsultationsverfahren. D.h., die Kommission (oder eine Regierung) produziert einen Vorschlag, das EP darf eine Stellungnahme abgeben. Die eigentliche Entscheidung trifft aber der Rat alleine. Erst nach Ablauf der Fünf-Jahres-Frist entscheidet der Rat, ob das sog. Mitentscheidungsverfahren eingeführt werden soll und damit das Parlament ein Vetorecht erhält. Voraussetzung dafür ist aber, dass sämtliche im Titel IV des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) bis dahin vorgesehenen Arbeiten erledigt sind. Allein im Asylrecht gehören dazu Mindestnormen für die Aufnahme und Anerkennung von Asylsuchenden, für das Asylverfahren und den temporären Schutz für Kriegsflüchtlinge. Anders ausgedrückt: erst wenn die Exekutive alle wesentlichen Entscheidungen in der Asyl- und Einwanderungspolitik getroffen hat, wird diese Exekutive, d.h. der Rat, darüber nachdenken, ob er dem EP wirkliche Mitbestimmungsrechte erlaubt. Gerade die liberaleren Vorschläge der Kommission etwa in Bezug auf das Familiennachzugsrecht für Angehörige von Drittstaaten werden vom Rat regelmäßig blockiert.

Fünf-Jahres-Fristen gibt es auch für die dritte Säule (Titel VI Vertrag über die Europäische Union, EUV), insbesondere in Bezug auf die Ausweitung der Kompetenzen von Europol. Ein großer Teil dieser Fragen wird durch ratifizierungsbedürftige und damit zeitraubende Änderungen der Europol-Konvention geregelt werden müssen. Um den durch den Amsterdamer Vertrag und mehr noch durch die darauf aufbauenden Tampere-Beschlüsse entstandenen Zeitdruck abzufedern, versucht der Rat mit Empfehlungen und Provisorien unterhalb der Vertragsebene Fakten zu schaffen. Verträge und deren Ratifikation werden damit zur reinen Formsache.

Schengen und das Prinzip der Besitzstandswahrung

Nur ungern haben sich die Regierungen der Schengen-Staaten von ihrer separaten Form der Zusammenarbeit verabschiedet. Handelte es sich doch – abgesehen von der Ratifikation des Schengener Übereinkommens – ausschließlich um eine Kooperation von Exekutiven und Polizeien. Gemäß dem zum Amsterdamer Vertrag gehörenden Schengen-Protokoll wurde der gesamte Schengen-Acquis – d.h. die Schengener Verträge von 1985 und 1990, die diversen Beitrittsabkommen der seit 1990 zu Schengen hinzugestoßenen Staaten sowie die ca. 200 Beschlüsse des Schenge-

ner Exekutivausschusses – unter die erste und die dritte Säule aufgeteilt und gelten nun vollständig als EU-Recht.

Genauer betrachtet hat also gar kein wirklicher Abschied von Schengen, sondern nur eine Eingliederung in die EU-Strukturen stattgefunden. In einer Erklärung zum Schengen-Acquis haben sich die Regierungen festgelegt, dass zukünftige Regelungen der EU „zumindest dasselbe Maß an Schutz und Sicherheit“ bieten müssten. Damit wurde nicht nur der rechtliche „Besitzstand“ der Schengen-Gruppe, sondern auch die dahinter stehende politische Konzeption für sakrosankt erklärt. Erhalten blieb aber auch ein Teil der Schengen-Arbeitsgruppen. Dies gilt nicht nur für jene Gremien, die den Betrieb des Schengener Informationssystems gewährleisten, sondern auch für die erst Ende 1998, kurz vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags, geschaffene Arbeitsgruppe Evaluation, die die Einhaltung des Schengen-Acquis durch die beteiligten Staaten kontrollieren und überprüfen soll, ob beitrittswillige Staaten (z.B. die Kandidaten aus Osteuropa) reif für die Aufnahme sind.

Das Prinzip der Besitzstandswahrung gilt aber längst nicht nur für Schengen. Auch in anderen Bereichen der innen- und justizpolitischen Kooperation wird das Erreichte jeweils in einem Acquis fixiert, hinter den niemand zurückfallen darf. Angesichts der Tatsache, dass Verhandlungen zwischen 15 Staaten mit unterschiedlichen rechtlichen und politischen Traditionen mühsam sind, mag das Bedürfnis nach einer solchen Fixierung von Verhandlungsergebnissen nachvollziehbar sein. Die Konsequenz daraus ist allerdings, dass sich die Innen- und Justizpolitik nur in die bereits vorgegebene Richtung entwickeln kann.

Dieser Richtung passt sich leider auch das EP immer weiter an. Ein Bericht wie der von Heinz-Oskar Vetter, der 1987 die Verankerung eines umfassenden Grundrechts auf Asyl in der gesamten damaligen Europäischen Gemeinschaft forderte, scheint heute ausgeschlossen.² Je mehr Kompetenzen das Parlament erhält, desto eher sind vor allem die größeren nationalen Mutterparteien daran interessiert, „zuverlässige“ Abgeordnete in das Parlament zu schicken. Die polizeipolitische Maschine bremsen oder gar einen demokratischen Rückwärtsgang einlegen werden solche Abgeordnete nicht.

² PE Dok A 2-227/86/B v. 23.2.1987; siehe auch die zugehörige Entschließung v. 12.3.1987, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1987, Nr. C 99, S. 167-171

EU-Grundrechtecharta nach Nizza

Bericht über ein internationales Kolloquium

von Wolfgang Kaleck

Am 29. und 30. Juni 2001 haben sich Anwältinnen und Anwälte aus acht west- und südeuropäischen Anwaltsvereinigungen, die in dem Dachverband Europäische Demokratische Anwälte (EDA) zusammengeschlossen sind, im Preußischen Landtag in Berlin versammelt, um auf einem Kolloquium über die am 7.12.2000 feierlich proklamierte Europäische Grundrechtecharta zu diskutieren.

Den Grundsatzvortrag hielt der Politologe, Bürgerrechtler und Demokratieforscher **Prof. Wolf-Dieter Narr** von der Freien Universität in Berlin. Unter dem Titel „**Grundrechtecharta: Auf dem Weg zu einer Verfassung Europas?**“ betonte er, dass er nach 1945 ein begeisterter Europäer war, für den Europa den „endgültigen Abschied vom Kriegsblut tiefenden Nationalstaat“ und „von den unsäglichen nationalstaatlich herrschaftlich bornierten Konflikten“ bedeutete. Er begreife Europa nach wie vor als unabgeholte Chance jenseits aller nationalistischen Bornierungen. Die EU-Grundrechtecharta sei jedoch ein Versuch, Grundrechte ohne demokratisches Verfahren zu suchen. Die mangelnde Rechtsgeltung der Charta sei problematisch. Die Formulierungen der einzelnen Grundrechte seien kritikwürdig. Insgesamt sei die Charta dem „Haupt der parlamentarisch ein wenig ergänzten europäischen Exekutive“ entsprungen. Er wies darauf hin, dass Europa bereits eine Realverfassung habe, welche zum einen aus den Spitzeninstitutionen der EU (Kommission, Ministerrat, Europäisches Parlament und Gerichtshof) bestehe. Vor allem aber sei die Europäische Union von einer global orientierten, konzentrierten europäischen Ökonomie dominiert. Deswegen müsste das Verhältnis europäischer Politik, europäischer Demokratie, europäischer Menschenrechte

und europäischer Ökonomie erörtert werden. Erst danach könne man das Verhältnis der europäischen Realverfassung zur geschriebenen Verfassung diskutieren. Er wies darauf hin, dass unsere aktuellen Vorstellungskräfte und institutionellen Phantasien für die angemessene Organisation von Politik und Gesellschaft gegenüber denen historischer Vorbilder wie Locke, Montesquieu und de Toqueville bisher unterentwickelt seien.

Aus dieser Kritik folgerte er, dass eine europäische Verfassung sich nicht an dem vielfach überholten Muster eines modernen Nationalstaates ausrichten könne. Eine europäische Verfassung könne nur eine Rahmenverfassung sein, die für eine Vielfalt von Verfassungstraditionen und Kulturen offen bleiben müsse. Es müsse zwar auf der einen Seite Rechtssicherheit für die BürgerInnen geben. Auf der anderen Seite aber käme es darauf an, unterhalb dieser Verfassung demokratische Zustände zu schaffen. Dies beginne bei einer funktionierenden Gemeindedemokratie und müsse aufsteigen bis zur europäischen Ebene. Mit diesem Vortrag steckte er einen weit über das eigentliche Thema der Europäischen Grundrechtecharta hinausgehenden Rahmen ab.

Unabhängig von der Tagung in Berlin, aber durchaus passend, proklamierte Jürgen Habermas in „Die Zeit“ vom 28.6.2001 „Warum braucht Europa eine Verfassung?“ ebenfalls das Projekt eines politischen Gemeinwesens Europa. Er sieht dies an drei Voraussetzungen geknüpft: „erstens die Notwendigkeit einer europäischen Bürgergesellschaft, zweitens die Konstruktion einer europaweiten politischen Öffentlichkeit, und drittens die Schaffung einer politischen Kultur, die von allen EU-Bürgern geteilt werden kann“. Die Debatte unter Juristen auf dem Kolloquium sollte die Vorgaben von Narr und Habermas erfüllen. Zunächst wurden einzelne Kapitel der Grundrechtecharta kritisch gewürdigt und zur Frage Stellung genommen, ob die Grundrechtecharta für die jeweils untersuchten Bürger- und Menschenrechte einen Fortschritt bedeute.

Sowohl in den nachfolgenden Referaten als auch in den Diskussionsbeiträgen dazu war vor allen Dingen auffallend, dass die Grundrechtecharta von den in europäischen Institutionen tätigen Referenten als Fortschritt und als Chance bewertet wurde. Die Diskussionen unter den Anwältinnen und Anwälten verlief entlang einer imaginären Grenze zwischen Italienern, Franzosen und teilweise Belgiern auf der einen und vor allem Deutschen und Spaniern auf der anderen Seite. Erstere begriffen die Charta als Chance und hatten schon trotz der Rechtsunverbindlichkeit der Charta versucht, diese in einzelnen Verfahren zur Anwendung zu

bringen. Letztere verwiesen auf eine grundsätzliche Kritik und stellten vor allem immer wieder die Frage, ob eine Konzentration auf die Grundrechtecharta nicht die teilweise darüber hinausgehende europäische Menschenrechtskonvention schwäche.

Soziale Grundrechte, justizielle Rechte, Flüchtlingsrechte

Der Richter am Berufungsgericht Potenza/Italien **Antonio Manna** beschrieb die Sicht der vor allem arbeitsrechtlich orientierten italienischen Kollegen zum Thema **Soziale Grundrechte**, insbesondere Arbeitnehmerrechte. Trotz vereinzelter Kritik begrüßte er die Aufnahme des Streikrechts in die Charta. Er wies auf die seiner Meinung nach bedeutsame Tatsache hin, dass Grundrechte der ersten, zweiten und dritten Generation in der Charta gleichgestellt seien. Dies bedeute insbesondere bei den sozialen Grundrechten einen Fortschritt, da diese immer unter einem Legitimations- und Geltungsdefizit zu leiden gehabt hätten.

Alles in allem sah er die Charta als eine positive europäische Entwicklung an und schlug zahlreiche Möglichkeiten vor, wie Arbeitsrechtler diese bereits im aktuellen Kontext einsetzen könnten. Hinter der Verankerung der sozialen Grundrechte stehe der Grundsatz der sozial nachhaltigen Entwicklung. Weiterhin sei es positiv zu vermerken, dass der Status des Arbeitnehmers in der Charta verankert sei.

Zu einem gegenteiligen Ergebnis kam **Prof. Felix Herzog** von der Humboldt-Universität in Berlin, der zum Thema **Bürgerrechte und justizielle Rechte** sprach. Er war der Auffassung, dass die essentiellen Grundrechte in der Europäischen Menschenrechtskonvention gut aufgehoben und durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gut integriert worden seien. In der Innen- und Kriminalpolitik in Europa dominiere allerdings die Sicherheit. Dieses Spannungsverhältnis zwischen europäischen Grundrechten auf der einen und Sicherheit auf der anderen Seite werde nicht rational aufgelöst, sondern einseitig für die Sicherheit entschieden. Dies sei erkennbar am Schengener Abkommen, an der weitgehend unkontrolliert arbeitenden EU-Polizeibehörde Europol, an Eurojust sowie an dem auf Effektivität zugeschnittenen Vorschlag eines europäischen Strafgesetzbuches Corpus Juris. Insgesamt beschreibe jedoch Kapitel 6 der Charta zumindest einen Kern justizieller Grundrechte. Dieser Kern stelle zwar viel Altbekanntes und Selbstverständliches dar, böte jedoch genügend freiheitlich-liberale Substanz, um die Grundlage der Begrenzung von Macht zu bilden. Bei

aller Betonung der sozialen Grundrechte dürften die klassischen Abwehrrechte nicht vernachlässigt werden. Es müsse auf europäischer Ebene ein „Verbrechensbekämpfungsbegrenzungsrecht“ geschaffen werden.

Am kontroversesten wurde das Referat von **Alain Brunn** von der EU-Kommission in Brüssel diskutiert. Er sollte über **Grund- und Menschenrechte von Flüchtlingen** sprechen. Er verteidigte dabei zunächst den Artikel 18 der Charta, in dem bezüglich des Rechts auf Asyl auf die Genfer Flüchtlingskonvention verwiesen wird. Er beschrieb diesen Artikel als neutrale Vorschrift, die an und für sich weder positiv noch negativ sei und auch nicht die Diskussion um die Genfer Konvention widerspiegele. Die Grundrechtecharta habe jedoch nur die Aufgabe, bestehende Rechte zu kodifizieren und nicht neue Rechte zu schaffen. Mit dieser prinzipiellen Sichtweise reagierte er auf die zahlreichen Einwände von Ausländer- und FlüchtlingsanwältInnen aus dem Publikum, die eine Vielzahl von Lücken gerade der nationalstaatlichen Gesetzgebung und Praxis in der Bundesrepublik Deutschland kritisierten. Er wies allerdings auch auf eine sehr entscheidende Perspektive hin, dass nämlich mit der Verankerung des Rechtes auf Bildung und des Rechtes auf Arbeit für jede Person in den Artikeln 14 und 15 ein Spannungsverhältnis zu entsprechenden Einschränkungen in der nationalstaatlichen Gesetzgebung entstehe, das es produktiv zu nutzen gelte.

Grundrechtecharta und Menschenrechtskonvention

Der Nachmittagsblock begann mit einem ausführlichen Vortrag der belgischen Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, **Francoise Tulkens**. Auch sie beschrieb die Europäische Grundrechtecharta als prinzipiellen Fortschritt auf europäischer Ebene. Sie analysierte ausführlich die Charta und beschrieb das Verhältnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention. In ihrem Vortrag und auch in weiteren Diskussionsbeiträgen aus dem Publikum wurde dabei immer wieder die Frage aufgeworfen, warum die Europäische Union nicht der Europäischen Menschenrechtskonvention beitrete. Aufgrund eines seinerzeit in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens war lange Zeit die Auffassung verbreitet, dass ein solcher Beitritt nicht möglich sei, ohne einerseits die Konvention und andererseits die europäischen Verträge zu ändern. Selbst wenn dies jedoch so erforderlich sein sollte, stelle sich die Frage, ob nicht der Ausbau Europas zu einem auch politischen Gemeinwesen genau dies erfordere.

Das Optimale erreicht?

Silvia-Yvonne Kaufmann aus Berlin beschrieb anschließend ihre Arbeit als Mitglied des Konvents zur Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta. Sie ist Mitglied des Europäischen Parlaments und gehört der PDS an. Sie vertrat den linken und sozialdemokratischen Flügel des Konventes und dessen Auffassung, dass zwar mehr an sozialen Rechten, mehr Flüchtlingsrechte und anderes wünschenswert gewesen wäre. Die europäische Realität sehe jedoch anders aus, und angesichts dieser Realität sei die Grundrechtecharta in ihrer aktuellen Fassung durchaus begrüßenswert. Sie wies darauf hin, dass bei den Diskussionen im Konvent sowohl nationale als auch europäische Parlamentarier mit Vertretern der verschiedenen europäischen Institutionen gemeinsam diskutiert hätten. Im Gegensatz zu sonstigen Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene sei die Öffentlichkeit soweit wie möglich beteiligt worden. Man habe die verschiedenen Entwürfe und Zwischenfassungen der Charta jeweils ins Internet gestellt und ferner viele Nichtregierungsorganisationen in die Diskussionen einbezogen.

Sie beschrieb noch einmal ausführlich, welche zahlreichen, teilweise absurden Widerstände der verschiedenen politischen Lager und Nationalstaaten es gegen die Schaffung einer Grundrechtecharta prinzipiell gegeben hatte. So habe man das Verbot der Todesstrafe gegen den vehementen Widerstand des spanischen Vertreters durchsetzen müssen, der darauf hingewiesen hatte, dass in der Militärgerichtsbarkeit in Spanien die Todesstrafe ausgesprochen werden könne. Hier wie bei der Verankerung des Asylgrundrechtes sei man über den eigentlichen Auftrag an den Konvent hinausgegangen: Denn im Prinzip sollten die Chartagrundrechte nur für die europäischen Institutionen gelten; da sowohl das Asylrecht als auch die Strafrechtsprechung nationale Domänen seien, könne man zufrieden sein, dass diese beiden grundlegenden Rechte in der Charta verankert worden seien.

Ebenso wie die im Anschluss an sie sprechende italienische Richterin **Amelia Torrice** aus Rom, die im übrigen auch die fortschrittliche europäische Richtervereinigung MEDEL vertrat, empfand sie es als beachtlichen Fortschritt, dass soziale Grundrechte als gleichberechtigte Rechte in der Charta verankert seien. Man habe gerade hier gegen den vehementen Widerstand der Engländer und auch eines Teiles der deutschen Vertreter kämpfen müssen.

Die Organisatoren der Tagung vom RAV hatten sich ein hohes Ziel gesteckt: Am 29. und 30. Juni 2001 sollte anlässlich der Diskussion um die Grundrechtecharta ein Stück europäischer Öffentlichkeit hergestellt werden. Die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit sei überhaupt die Grundlage für die Initiierung eines demokratischen Prozesses, aus dem eine Verfassung mit starken Grundrechtsgarantien hervorgehen könne. Der Verlauf der Diskussionen bewies einmal mehr, dass die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Diskussionskultur selbst in kleineren Berufsgruppen wie den Rechtsanwälten und selbst unter politisch nahestehenden Rechtsanwälten verschiedener Nationen äußerst schwierig ist. Die eher sozialdemokratisch und sozialistisch orientierten Franzosen und Italiener wussten zwar die grundsätzliche Kritik an der Charta durchaus zu würdigen, propagierten aber den offensiven Gebrauch der Charta und ihre Anwendung auf allen rechtlichen Ebenen.

Die Veranstalter des RAV begrüßten zwar ebenfalls die Proklamationen von Grundrechten als Beginn einer europäischen Verfassungsdiskussion. Das Primat des Politischen sei in der Europäischen Union gegenüber dem bisher herrschenden Primat der Ökonomie durchzusetzen. Demokratie, soziale Gerechtigkeit und wirksame Grund- und Bürgerrechte müssten auf europäischer Ebene verwirklicht werden. Dabei könne eine europäische Verfassung als Instrument dienen. Kernstück einer solchen Verfassung müsse ein ausformulierter Grundrechtekatalog sein.

Allerdings sei eine Verfassung nur wirksam, wenn sie auf einer tragfähigen gesellschaftlichen Substanz beruhe. Demokratie sei auf europäischer Ebene nur durch eine politische und gesellschaftliche Dynamik zu schaffen. Eine Verfassung mit einem Grundrechtekatalog und einem noch zu schaffenden institutionellen Teil könne in einem solchen Prozess eine wichtige Rolle spielen, ihn aber nicht ganz ersetzen.

Auf europäischer Ebene müssten das Gewaltenteilungs- und das Demokratieprinzip uneingeschränkt gelten. In den Konvent seien zahlreiche Vertreter der Exekutive entsandt worden. Eine Verfassung dürfe aber nicht unter maßgeblicher Beteiligung der Exekutive verabschiedet werden, sie bedürfe einer Legitimation durch den Souverän.

Das Europa der Wirtschafts- und Währungsunion funktioniere ebenso wie die europäische Exekutive und das Schengener Grenzregime zur Abwehr von Flüchtlingen. Es fehle daher eine institutionelle durchgreifende parlamentarische Kontrolle ebenso wie eine flächendeckende gerichtliche Kontrolle. Ein rechtlich verbindlicher Grundrechtekatalog mit

Individualrechtsschutz könne hier in Ansätzen Hilfe schaffen. Daher müsse die Grundrechtecharta als Herzstück eines künftigen Europas unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit für alle europäischen Institutionen haben. Jede Bürgerin und jeder Bürger innerhalb der EU müsse das Recht haben, Verletzungen wirksam einzuklagen.

Wolfgang Kaleck ist Rechtsanwalt in Berlin und Bundesvorsitzender des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins (RAV).

Avocats Européens Démocrates (AED) – Europäische Demokratische Rechtsanwälte (EDA)

Seit 1988 sind bei den Europäischen Demokratischen Rechtsanwälten (EDA) Anwaltvereinigungen aus den Niederlanden, Großbritannien, Spanien, Italien, Belgien, Frankreich und der BRD zusammengeschlossen. Die EDA haben sich zur Aufgabe gemacht, auf nationaler und europäischer Ebene die Rechtsentwicklung zugunsten betroffener BürgerInnen zu beeinflussen und die Grund- und Freiheitsrechte schützen zu helfen. In den vergangenen Jahren lag ihr Augenmerk insbesondere auf der aktuellen europäischen Polizeirechtsentwicklung, den Konzepten eines europäischen Straf- und Strafverfahrensrechts (Corpus Juris) und der Kritik von Kooperationsmodellen wie dem Europäischen Justiziellen Netz (EJN) und Eurojust.

- *Ständige Arbeitskommissionen* existieren zu Arbeits- und Sozialrecht, Ehe- und Familienrecht, Straf- und Strafverfahrensrecht (c/o RA Wolfgang Bendler, Brienner Str. 43, D-80333 München, E-Mail: Bendler@Brienner43.de) sowie zur „Verteidigung der Verteidigung“ (c/o RA Hans Gaasbeek, Nieuwe Gracht 5 a, NL-2011 NB Haarlem).
- *Präsident:* Rechtsanwalt Michel Welschinger, 4, Rue Oberlin, F 68000 Colmar, Tel.: 0033-389-412109, Fax: 0033-389-240095
- *Sekretariat:* Rechtsanwältin Hilda De Groot, Boergoenstraat 132, NL 3082 KD Rotterdam, Tel.: 0031-10-4295377, Fax: 0031-10-4950093

Kontakt-Adresse in der BRD: Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein, Hohenzollernstr. 7, 30161 Hannover, Tel.: 0511-

Europol und Eurojust

Die politische Debatte leidet unter Rechtsillusionen

von Ben Hayes und Heiner Busch

Seit dem Amsterdamer Vertrag steht fest: Europol soll „operative“ Befugnisse erhalten. Die rechtliche und politische Debatte läuft der tatsächlichen Entwicklung wieder einmal hinterher, denn faktisch ist das Amt auch als Informationspolizei längst „operativ“ tätig. Ob durch den Aufbau von Eurojust ein justizielles Gegengewicht zur polizeilichen und politischen Macht von Europol geschaffen werden kann, ist sehr zu bezweifeln.

Ende vergangenen Jahres arbeiteten 245 Personen bei Europol. 47 von ihnen waren VerbindungsbeamtInnen der Mitgliedstaaten, 156 Europol-BeamtInnen im engeren Sinne, darunter wiederum rund 30 Informations- und KommunikationstechnikerInnen, 40 KriminalanalytInnen und 36 Personen in der kriminalpolizeilichen Auswertung.¹ Heute, zehn Jahre nachdem der Europäische Rat in Luxemburg dem Drängen des deutschen Bundeskanzlers nachgegeben hatte und wegen der angeblich so dramatischen Entwicklung des Drogenhandels den politischen Startschuss für den Aufbau des Amtes gab, ist Europol eine feste Größe in der polizeilichen und innenpolitischen Landschaft der EU. Die 1995 unterzeichnete Konvention ist im Oktober 1998 in Kraft getreten; im Juli 1999 nahm Europol mit allen notwendigen Zusatzprotokollen und Durchführungsbestimmungen den „Vollbetrieb“ auf. Das Provisorium mit Namen Europol-Drogeneinheit (EDU) war damit definitiv abgeschlossen. Provisorisch war daran ohnehin nur der rechtliche Status, die ministerielle Vereinbarung aus dem Jahre 1993, gewesen. Tatsächlich waren mit dem Arbeitsantritt der EDU im Januar 1994 vollendete Tatsachen geschaffen,

¹ Ratsdok. 7267/01 ADD 1 v. 17.4.2001 sowie 11030/99 v. 20.9.1999

die nur noch ihrer rechtlichen Form und ihres weiteren Ausbaus bedurften.

Das Recht läuft auch gegenwärtig wiederum der politischen und polizeilichen Entwicklung Europol's hinterher. Schon 1997 haben sich die EU-Regierungen im Amsterdamer Vertrag darauf geeinigt, dass das Amt spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags, also im Jahre 2004, auch mit Kompetenzen im „operativen“ Bereich ausgestattet sein soll. Auf dem Gipfeltreffen der EU-Staats- und Regierungschefs in Tampere im Oktober 1999 wurden diese Ziele erneut bekräftigt. Seitdem bemühen sich die Gremien des Innen- und Justizrates, allen voran die Europol-Arbeitsgruppe, neue Zwickel in das rechtliche Kleid des dicker werdenden Amtes einzusetzen. Sie tun dies allerdings, ohne den polizeilichen Körper, der damit verhüllt werden soll, genauer abzumessen.

Eine politisierende Informationspolizei

Den bi- und multilateralen Informationsaustausch zwischen den Polizeien der Mitgliedstaaten zu beschleunigen und sie mit Analysen und Daten zu unterstützen – dies ist nicht erst seit der Konvention die zentrale Aufgabe Europol's. Zwar durfte das Amt vor deren Inkrafttreten noch keine eigenen Datensysteme betreiben, bereits seit Arbeitsantritt der EDU waren aber VerbindungsbeamtInnen der Mitgliedstaaten in Den Haag stationiert. Die Voraussetzungen für das Funktionieren der Informationsdrehzscheibe waren damit gelegt.

Die Zahl der von der EDU bzw. den VerbindungsbeamtInnen bearbeiteten Fälle nahm in den ersten Jahren rapide zu – von 595 im Jahre 1994 auf 2.607 1997 – und sinkt seitdem wieder (1998: 2.298, 1999: 1.998, 2000: 1.922). Dass in den Jahresberichten von Fällen und nicht einfach von Anfragen die Rede ist, verdeutlicht, dass es sich bei diesem Informationsaustausch nicht um ein einfaches hin und her handelt, bei dem auf eine Frage eine Antwort folgt. Tatsächlich lag die Zahl der Antworten immer erheblich höher (1999: 1.998 Fälle, 9.969 Antworten). In einem Fall aus dem Jahre 1999 wurden laut Tätigkeitsbericht insgesamt 40 Zusatzfragen registriert, die ihrerseits zu 227 Antworten, zwei kontrollierten Lieferungen, fünf Observationen und 20 Rechtshilfeersuchen führten. Schon als Provisorium bewirkte die Arbeit des Amtes also eine enorme Datenakkumulation.

Das hat sich trotz sinkender Fallzahlen keineswegs geändert. Die „Computersysteme“ des Amtes (TECS, The Europol Computer Systems) sind

zwar noch nicht vollständig fertiggestellt; das Personen- und Fallregister („Informationssystem“), das von den nationalen Stellen unmittelbar abrufbar sein soll, wird erst im kommenden Jahr betriebsbereit sein. Auf dem derzeitigen „Interim-System“ werden allerdings bereits die „Arbeitsdateien für Analysezwecke“ geführt, die jeweils für Analyseprojekte – wenn auch nicht für jedes – eingerichtet werden. „In einem Fall“, so heißt es im Jahresbericht 2000, „wurden in einer Analysedatei bis zu 100.000 Einzeldaten durch Verbindungsbeamte übermittelt.“

Wie dem Jahresbericht 2000 und dem Arbeitsprogramm für 2002 zu entnehmen ist, gab es im vergangenen Jahr insgesamt elf solcher Dateien, darunter zwei im Bereich Terrorismus (zu „islamischem extremistischem Terrorismus“ und zu „Ökoterrorismus“), zwei, die sich mit kriminellen Organisationen aus Osteuropa befassen, eine über türkische Drogenhändler, eine im Bereich der Geldfälschung und zwei in Bezug auf illegale Einwanderung (aus dem Irak sowie aus „einer bestimmten chinesischen Provinz“). Womit sich die anderen drei befassen, lässt sich nicht erkennen. Weitere Projekte gibt es u.a. zur Kfz-Verschlebung in den Ostseeraum, zu Motorradgangs, Kinderpornographie und Kokainschmuggel aus Lateinamerika. Welche dieser Projekte und Dateien „strategisch“ ausgerichtet sind, d.h. einen Kriminalitätsbereich ausleuchten sollen und keine personenbezogenen Informationen enthalten, und welche „operativ“, also auf einen Fallkomplex oder eine vermutete Organisation bezogen sind, bleibt unklar.

Operative Arbeitsdateien dürfen laut Konvention höchst sensible Daten über Beschuldigte und (potenzielle) Verdächtige, (potenzielle) Zeugen, (potenzielle) Opfer, Kontaktpersonen u.a. – mit anderen Worten: über jede die Polizei in irgendeiner Weise interessierende Person – enthalten, ein datenschutzrechtlicher Skandal. Mindestens genauso problematisch ist die damit verbundene Arbeitsweise. Das „projektmäßige“ Vorgehen beinhaltet, dass selbst „operative“ Dateien nicht eingerichtet werden, weil in irgendeinem EU-Staat ein Verbrechen geschehen ist, das aufgeklärt werden muss. Die oben aufgelisteten Themen belegen vielmehr eine Auswahl unter „strategischen“, kriminalpolitischen Gesichtspunkten. Europol erstellt nicht nur Lageberichte oder ist – wie im Falle des europaweiten OK-Lageberichts – an deren Ausarbeitung beteiligt. Das Amt definiert auch durch seine praktische Ermittlungstätigkeit die polizeilichen Bedrohungsvorstellungen in der EU mit.

Was heißt hier operativ?

Laut Art. 30 Absatz 2 des in Amsterdam renovierten Vertrags über die Europäische Union soll Europol innerhalb von fünf Jahren eine Koordinationsrolle bei grenzüberschreitenden Ermittlungen erhalten, die nationalen Polizeien zur Einleitung von Ermittlungen auffordern und an gemeinsamen Ermittlungsteams teilnehmen dürfen. Im Wiener Aktionsplan „zum Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“² wurde diese Frist auf zwei Jahre verkürzt. Die Diskussion um die Ausgestaltung der rechtlichen Befugnisse des Amtes ist allerdings in weiten Teilen bereits durch seine praktische Tätigkeit überholt. Praktisch bedingt seine Rolle als Intelligence-Einheit, dass Europol auch ohne ausdrückliche Befugnisse grenzüberschreitende Operationen koordiniert, die nationalen Polizeien zur Aufnahme von Ermittlungen animiert und an Ermittlungsgruppen in begrenztem Ausmaß beteiligt ist.

Neben den im engeren Sinne informationspolizeilichen Aufgaben hat Europol und hatte auch schon die EDU eine unterstützende und koordinierende Funktion. Seit 1994 haben die VerbindungsbeamtenInnen gemäß den Tätigkeitsberichten in mehr als 600 Fällen „operative Unterstützung“ geleistet. Dabei ging es u.a. um grenzüberschreitende Observationen sowie um kontrollierte Lieferungen. Im letzteren Falle lässt die Polizei einen einmal erkannten oder durch V-Leute gesteuerten Transport illegaler Waren über Grenzen hinweg bis zum Bestimmungsort observieren und greift erst dann zu, wenn „Hintermänner“ oder Abnehmer in Erscheinung treten. Für derartige Aktionen erstellte die EDU 1995 ein Handbuch, in dem die rechtlichen Bestimmungen, die Zuständigkeitsregeln und Kontaktpunkte in den Mitgliedstaaten aufgezählt werden.³ Von 1996 bis 1999 waren die Europol-VerbindungsbeamtenInnen in insgesamt 253 kontrollierte Lieferungen involviert (1996: 33, 1997: 62, 1998: 46, 1999: 112). In der Regel dürfte es sich dabei um Drogenermittlungen gehandelt haben. Der Jahresbericht 1999 nennt erstmals auch sieben solcher Aktionen im Bereich der illegalen Einwanderung. Nicht auszuschließen ist, dass der Tod von 58 chinesischen ImmigrantInnen, die im

2 Ratsdok. 13844/98 JAI 41

3 EDU: EU-Manual on Controlled Deliveries, File no. 2571-14r4, The Hague 18.6.1998

Juli 2000 in einem Container im Hafen von Dover erstickten, im Zusammenhang mit einer kontrollierten Lieferung der Ware Mensch stand.⁴

Laut Jahresbericht hat Europol im Jahr 2000 bei 42 grenzüberschreitenden Observationen assistiert. Daten über kontrollierte Lieferungen finden sich nicht mehr im Bericht selbst, sondern nur noch in einigen der im Anhang abgedruckten Kurzberichte der Verbindungsbüros. Allein das britische Büro war demnach an 33 solcher Operationen beteiligt. Die deutschen VerbindungsbeamtenInnen haben „drei kontrollierte Lieferungen in die Wege geleitet und andere Mitgliedstaaten bei vier kontrollierten Lieferungen unterstützt.“ Die anderen Büros – so z.B. das spanische – erwähnen zwar „umfangreiche kontrollierte Lieferungen von und an andere Mitgliedstaaten“, schweigen sich aber über die genaue Zahl aus.

Europol koordiniert also bereits jetzt grenzüberschreitende Ermittlungshandlungen der Polizeien der Mitgliedstaaten. Laut Jahresbericht für 1998 wurden die Mitgliedstaaten sogar aufgefordert, Unterstützung nur noch für Aktionen anzufordern, die mehr als zwei Staaten betreffen, alle bilateralen Angelegenheiten könnten sie direkt untereinander aushandeln. Offensichtlich war man – jedenfalls beim damaligen Personalstand – bereits an einem Limit angelangt und musste seine Aktivitäten konzentrieren. Betrachtet man die Jahresberichte oder auch die Ausführungen im oben erwähnten Handbuch, scheint diese operative Tätigkeit als bloße Unterstützung auf Anfrage, als passive Entgegennahme von Aufträgen aus den Mitgliedstaaten. Die Darstellung geht allerdings an der Realität insofern vorbei, als die koordinierenden Stellen immer eine zentrale Rolle in derartigen grenzüberschreitenden Ermittlungshandlungen haben. Sie haben den ständigen Kontakt zu allen Beteiligten, verfügen häufig alleine über sämtliche vorliegenden Informationen und dominieren damit notwendigerweise die in einem Fall getroffenen Entscheidungen. Erst durch die Koordination werden solche Einsätze überhaupt möglich.

Auch die Frage, ob Europol die Mitgliedstaaten dazu animieren darf, Ermittlungen einzuleiten, geht an der praktischen Tätigkeit des Amtes vorbei. Wozu, wenn nicht zur Einleitung von Ermittlungen, sollten denn der Datenaustausch sowie die Analyseprojekte und -dateien führen? Schon mit dem Aufbau des Amtes selbst war intendiert, dass die natio-

4 s. Statewatch 2000, no. 2, pp. 2f.

nen Polizei- und Zollbehörden die in Den Haag entwickelten Initiativen aufnehmen. Eine spezielle Anweisung dazu braucht es nur dort, wo der Kontakt zwischen den Verbindungsbüros und den Dienststellen zu Hause nicht funktioniert. Um einen solchen Kontakt sicherzustellen, hat Deutschland nicht nur BeamtInnen des Bundeskriminalamts nach Den Haag entsandt, sondern auch MitarbeiterInnen der Landespolizeien und des Zollfahndungsdienstes. Eine spezielle Befugnis, Ermittlungen anzustoßen, wiederholt in diesem Falle nur die bestehende Praxis.

Bleibt die Beteiligung an gemeinsamen Ermittlungsgruppen: Das im Juni letzten Jahres unterzeichnete EU-Rechtshilfeübereinkommen ermächtigt die Mitgliedstaaten in Art. 13 ausdrücklich, solche Gruppen einzurichten. Was diese neue Regelung praktisch bedeutet, ist vollkommen unklar. Denn schon bisher war es den Staaten unbenommen, anlass- oder fallbezogen BeamtInnen aus anderen Staaten an solchen Teams zu beteiligen. Exekutive Befugnisse kamen und kommen auch nach dem Rechtshilfeübereinkommen nur denjenigen BeamtInnen zu, die auf ihrem eigenen Territorium handeln. Alle anderen haben allenfalls beratende Funktion. Das Rechtshilfeübereinkommen hält darüber hinaus fest, dass EU-Institutionen, also auch Europol, an diesen Gruppen beteiligt werden können. Allerdings ist umgekehrt in der Europol-Konvention eine solche Aufgabenbeschreibung nicht enthalten.

In einer ersten Stellungnahme zu den Tampere-Empfehlungen erklärte Europol im Februar letzten Jahres, dass man ja bereits jetzt regelmäßig in Ermittlungsgruppen mitmache, also ExpertInnen aus den nationalen Polizeien in den Haag zusammenbringe, um gemeinsam mit VerbindungsbeamtInnen und Europol-Personal an einem Fall zu arbeiten. In einem weiteren Papier wenige Tage später wurde diese Version modifiziert:⁵ „Operative Tagungen“ seien nur die niedrigste Stufe von Ermittlungsgruppen. Weitere Modelle mit jeweils spezifischer Einbindung von Europol-MitarbeiterInnen wurden nun diskutiert: Sie reichen von der Unterstützung vor Ort durch Analysen bis hin zur Ausstattung eines Teils oder gar aller an Ermittlungsgruppen beteiligten Eurocops mit exekutiven Befugnissen.

Der Schritt hin zu exekutiven Befugnissen für Europol ist dem Rat und den darin vertretenen Regierungen derzeit offenbar noch zu gewagt. Alle

5 Ratsdok. 5845/00 Europol 1 v. 8.2.2000 und 5845/00 ADD 1 v. 11.2.2000

anderen dort diskutierten Pläne halten an der Vorstellung fest, dass Europol nur unterstützend, koordinierend oder analysierend tätig würde, was das Amt jedenfalls bis zu einem gewissen Grad auch jetzt schon ist. Der politische Eiertanz, der hier vorgeführt wird, zeigt deutlich, dass sich bereits die Europol-Konvention in einer Schiefelage zu der erwartbaren Entwicklung des Amtes befand.

Konventionsänderungen nach Shopping-Liste?

Vor diesem Hintergrund wäre eine ausführliche und öffentliche Diskussion darüber, was Europol soll und kann, welche Aufgaben und Befugnisse einem solchen Amt zugestanden werden können, ohne rechtsstaatliche Minimalia zu verletzen, dringend angesagt. Sie wäre ohnehin verspätet, denn eigentlich hätte sie vor der Unterzeichnung der Konvention geführt werden müssen, wurde aber mit dem Hinweis auf die Gefahren des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität abgewürgt. Auch heute soll es sie nicht geben. Noch nach Tampere war es unter den Mitgliedstaaten umstritten, ob denn die neuen Befugnisse eine Veränderung der Konvention erforderten, ein Prozess der sich lange hinziehen könnte, da auch Zusatzprotokolle zu einem völkerrechtlichen Vertrag wie der Europol-Konvention durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden müssen. In den Antworten auf die „ersten Überlegungen“ der damals finnischen Präsidentschaft beharrte die niederländische Delegation auf einem solchen Protokoll. Die deutsche Delegation sah keine Notwendigkeit für diesen Aufwand, Europol selbst optierte für eine „flexible Herangehensweise“.⁶

Im letzten Herbst beschloss der Rat der Innen- und Justizminister im Vorgriff auf eine mögliche Änderung der Konvention zwei Empfehlungen. Mit der ersten vom 28. September werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „etwaige Ersuchen seitens Europol um die Einleitung, Durchführung oder Koordinierung von Ermittlungen ... unverzüglich“ zu bearbeiten. Mit der zweiten vom 30. November „empfahl“ der Rat den Mitgliedstaaten, „in vollem Umfang die Möglichkeiten zur Unterstützung der gemeinsamen Ermittlungsteams durch Europol zu nutzen.“ Europol soll dabei „Kenntnisse über kriminelle Kreise“ bereit stellen, operative Maßnahmen koordinieren, die Teams technisch beraten und gegebenenfalls

6 Dok. 5845/00 v. 8.2.2000

eine neue Analysedatei eröffnen. Da es sich um Empfehlungen handelt, ist den Mitgliedstaaten freigestellt, ob sie den darin enthaltenen Aufforderungen folgen. Zumindest übergangsweise ist damit aber ein rechtliches Flickstück eingesetzt.

Mittlerweile jedoch hat man in der Europol-Arbeitsgruppe des Rates Gefallen an der Idee gefunden, die Konvention zu ändern. Die belgische Präsidentschaft präsentierte der Gruppe am 18. Juli eine „Einkaufsliste“ von insgesamt 26 möglichen Änderungswünschen – von den genannten operativen Befugnissen über die Ausdehnung des Europol-Mandats auf alle im Anhang der Konvention aufgelisteten Delikte, die Klarstellung der Rolle der nationalen Zentralen, die Aufhebung der Verantwortlichkeit Europols für die Richtigkeit von Daten, die es von den Mitglied- oder von Drittstaaten oder Drittstellen (wie z.B. Interpol) erhält, den Zugang Europols zum Schengener Informationssystem, die Kooperation zwischen Europol und Eurojust bis hin zu einer Regelung, die künftige Änderungen der Konvention nicht mehr von einer parlamentarischen Ratifizierung, sondern einer „flexibleren“ Beschlussfassung abhängig machen soll – ein durchaus praktischer Vorschlag, denn angesichts dieses juristischen Flickwerks werden immer neue Änderungen vonnöten sein.⁷

Justizielle Kontrolle durch Eurojust?

Nicht erst seit der Debatte um die operativen Tätigkeiten Europols ist klar, dass das Amt einer wirklichen politischen und justiziellen Kontrolle bedarf. Bisher hat man sich um diese Frage mit der Begründung herumgedrückt, Europol sei ja nur eine Intelligence-Einheit ohne exekutive Befugnisse. Eine solche Vorstellung geht von der falschen Voraussetzung aus, dass ein Eingriff in die Persönlichkeitsrechte erst dann stattfindet, wenn die Polizei jemanden festnimmt oder eine Wohnung durchsucht. Spätestens seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts hat sich in Deutschland aber das Wissen durchgesetzt, dass staatliche Stellen auch durch die Sammlung, Verarbeitung und Weitergabe von Daten in die Grundrechte eingreifen. Die informationelle Tätigkeit von Europol war nie harmlos, sondern beinhaltete über die unmittelbare Speicherung von Informationen hinaus, dass gegen die betreffende Person unter Umständen auch handfest ermittelt würde, auch wenn diese

7 10979/01 Europol 65 v. 18.7.2001

Ermittlung nicht durch das Haager Amt selbst, sondern durch nationale Polizeien vorgenommen würden.

Wenn Europol nun auch offiziell operativ wird, ist die Fiktion der bloß informationellen Tätigkeit des Amtes ohne Außenwirkung nicht mehr aufrechtzuerhalten. Dessen waren sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfeltreffen von Tampere offenbar bewusst und beschlossen deshalb die Einrichtung einer „Stelle Eurojust“, „in der von den einzelnen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer Rechtsordnung entsandte Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen zusammengeschlossen sind“.⁸ Die Hoffnung, daraus könnte sich nun endlich eine kontrollierende Instanz entwickeln, wurde jedoch schon in dem Tampere-Beschluss gedämpft. Aufgabe der Institution sollte – so heißt es in den „Schlussfolgerungen“ – in erster Linie die „sachgerechte Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften“ und die Unterstützung der „strafrechtlichen Ermittlungen mit OK-Bezug – insbesondere auf Grundlage von Europol-Analysen“ sein.

Eurojust soll ab 2002 seine Arbeit voll aufnehmen. Die Rechtsgrundlage für die neue Institution wird nicht eine Konvention, sondern nur ein simpler Beschluss des Rates sein; d.h. das Europäische Parlament wird „konsultiert“, die nationalen Parlamente haben nichts zu melden. Aber selbst diesem Beschluss hat der Rat am 14. Dezember 2000 vorausgegriffen, indem er ein Provisorium namens Pro-Eurojust in die Welt setzte, das Anfang März dieses Jahres in Brüssel seine Arbeit aufnahm. Pro-Eurojust hat im ersten Monat seiner Tätigkeit bereits 40 Fälle bearbeitet, so bestätigte der deutsche Vertreter in diesem Gremium, Dr. Hermann von Langsdorff, bei einer Anhörung der Grünen-Bundestagsfraktion am 7. April 2001.

Nach den relativ weit gediehenen Entwürfen für den Ratsbeschluss sollen die Mitglieder des „Kollegiums“ an das nationale Recht ihres Staates gebunden sein.⁹ Sie würden quasi als europäischer Außenposten ihrer Strafverfolgungsbehörden handeln und wären im Vollbesitz der jeweiligen Rechtshilfebefugnisse, erhielten Zugang zu ihrem Strafregister und zum Schengener Informationssystem. Für Beschlüsse des Kollegiums als Ganzem soll eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich sein.

⁸ Schlussfolgerungen des Vorsitizes, Pressemitteilung Nr. 200/99 v. 16.10.1999

⁹ letzte uns vorliegende Fassung: Ratsdok. 7408/01 Eurojust 7 v. 29.3.2001

Eurojust soll die Möglichkeit erhalten, die Behörden der Mitgliedstaaten um die Aufnahme von Ermittlungen zu ersuchen oder „sich damit einverstanden (zu) erklären, dass ein anderer Mitgliedstaat gegebenenfalls besser in der Lage ist, zu bestimmten Tatbeständen ... die Strafverfolgung aufzunehmen“ (Art. 6 Abs. 2 und 3). Eurojust wird damit in die Lage versetzt, durch eine informelle Absprache zu bestimmen, ob und in welchem Mitgliedstaat gegen eine Person ermittelt wird. Hinter einer solchen Regelung lauert die Gefahr des „forum-shopping“, d.h. der Auswahl des Gerichtsstandes nach willkürlichen Kriterien wie dem erwartbar hohen Strafmaß oder dem besonders weiten Rahmen für problematische Ermittlungsmethoden.

Eurojusts Zuständigkeit umfasst die Delikte, die im Kompetenzbereich von Europol einerseits und der EG-Betrugsbekämpfungsbehörde OLAF andererseits liegen. Hinzu kommen zusätzlich Geldwäsche, Umwelt- und Computerkriminalität sowie alle anderen Straftaten, sofern eine nationale Behörde darum ersucht.

Dass Eurojust zu einer justiziellen Kontrollinstanz für Europol würde, kann angesichts der vorliegenden Entwürfe ausgeschlossen werden. Eurojust soll Europol „auf dessen Ersuchen hin Beistand (leisten), insbesondere durch Abgabe von Gutachten auf der Grundlage der von Europol vorgenommenen Analysen“ (Art. 6 Abs. 3 Bst. g). Gegenüber Europol hat das Kollegium kein Informationsrecht; vielmehr werden beide Stellen aufgefordert, „unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Befugnisse“ die notwendigen Informationen auszutauschen. Die Beziehungen der „Partner“ sollen in einem Abkommen geregelt werden. Subjektive Datenschutzrechte werden genauso wenig formuliert wie Rechte der Beschuldigten und der Verteidigung.

Ben Hayes ist Mitarbeiter von Statewatch in London.

Strafverteidigung im europäischen Rechtsraum

Kritik der Situation – Perspektiven für die Strafverteidigung

von Wolfgang Bendler

Bei der Entwicklung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Europa sind die Rechte der Verteidigung und der Beschuldigten eine quantité négligeable geblieben – ein Zustand, mit dem sich die StrafverteidigerInnen nicht arrangieren dürfen.

„Am ... teilte Europol, Zollamtmann D., hiesiger Dienststelle telefonisch mit, dass am Londoner Flughafen Gatwick bei einer Zollkontrolle des Flugs Nr. ... zwei Gepäckstücke mit mehreren Kilo Kokain festgestellt wurden. Die Koffer konnten den Personen namens ... zugeordnet werden, die einen Weiterflug nach München gebucht hatten“, so heißt es in einem Ermittlungsbericht der deutschen Kriminalpolizei. Später – so ist demselben Bericht zu entnehmen – teilte Europol in einem weiteren Telefonat mit, dass die Personen abgeflogen waren. Sie wurden bei ihrer Ankunft in München festgenommen.

Mit diesen knappen Erwähnungen hat es in der Akte sein Bewenden. Europol tritt wieder in die Anonymität zurück, ohne dass nachvollziehbar wäre, wie das Amt an die Information gelangt ist, ob eine Zusammenarbeit mit der Polizei in Deutschland, anderen EU-Mitgliedstaaten oder gar Drittstaaten stattgefunden hat, ob die Ausführung der Tat auf einer polizeilich oder staatlich zu verantwortenden Tatprovokation beruht oder ob es sich um eine „kontrollierte Lieferung“ handelte.

Unverzichtbare Informationen für die effektive Verteidigung des Beschuldigten bleiben vorenthalten und werden – das ist die große Besorgnis – auch nicht im Strafverfahren von den Gerichten oder auf Antrag der Verteidigung in das Verfahren eingebracht werden können.

Strafverteidigung im europäischen Rechtsraum ist Zukunftsmusik. Sie hat noch keinen Platz im Gefüge der wachsenden Integration und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung und des materiellen Strafrechts in Europa gefunden. Die europäische und internationale Strafrechtsentwicklung der letzten 30 Jahre war dominiert von der als vorrangig erachteten Zielsetzung, die Kriminalitätsbekämpfung auf der polizeilichen Ebene zu intensivieren. Dem entsprach seit Mitte der 70er Jahre – orientiert an den jeweils im Vordergrund stehenden Erscheinungsformen der Kriminalität (vom Terrorismus über den internationalen Drogenhandel, die sog. Organisierte Kriminalität und den Menschenhandel bis zur Einschleusung) – der organisatorische Ausbau der europäischen Polizeizusammenarbeit. Kennzeichnend für diese Entwicklung war und ist, dass sie stets von den Erfordernissen der Polizeipraxis bestimmt war, ohne dass eine Verrechtlichung und damit die Bindung an das Prinzip der Strafgesetzmäßigkeit intendiert war.

Erst mit dem Maastrichter EU-Vertrag von 1992 erhielten diese Formen der informellen Kooperation einen Platz in der sog. Dritten Säule, die im Gegensatz zum Prinzip der Vergemeinschaftung in der Ersten Säule lediglich einen administrativen Rahmen für die Förderung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zur Verfügung stellen soll. In einem derartigen, primär an der Effektivität der Kriminalitätsbekämpfung orientierten Konzept haben die Rechte der Beschuldigten und ihrer Verteidigung keinen Platz. Die rasante Entwicklung der europäischen Polizeikooperation kulminierte in der Europolkonvention. Die stürmische Entwicklung auf diesem Gebiet und die weitreichenden negativen Folgen für die Strafverteidigung haben die fortschrittlichen Juristen- und die Bürgerrechtsorganisationen verschlafen.

Vergemeinschaftung versus Kooperation

Aber auch die Justiz in den Mitgliedstaaten hat allzu lange in den unisono vorgetragenen Ruf nach der Effektivierung der internationalen Verbrechensbekämpfung eingestimmt. Sie begreift erst jetzt langsam, dass sie unterdessen viele Kompetenzen an die Polizeiexekutive abgegeben und die Wahrnehmung ihrer Kontrollpflichten vernachlässigt hat. Diese späte Erkenntnis führte zunächst in deutschen Justizkreisen zu einer aufgeschlossenen Haltung gegenüber den Protagonisten einer Verge-

meinschaftung der europäischen Rechtskontrolle mittels einer langfristigen Verrechtlichung in der Ersten Säule des EU-Vertrags.¹

In die Richtung der Vergemeinschaftung stieß auch der Entwurf des Corpus Juris, mit dem – bei aller Kritik – der Versuch unternommen werden sollte, strafrechtliche Ermittlungen wieder in die justizielle Obhut zu nehmen und dem polizeilichen „Eigenleben“ Grenzen zu setzen. Geboren wurde das Konzept des Corpus Juris aus der angenommenen Notwendigkeit, Straftaten gegen den Haushalt der Europäischen Gemeinschaft mit einem eigenen Verfolgungsapparat, einem allgemein geltenden vergemeinschafteten Strafverfahrensrecht und einem allgemeinen, auf die einschlägigen strafbaren Sachverhalte zugeschnittenen materiellen Strafrecht zu bekämpfen. Entworfen wurde dieses Konzept von einer von der Kommission beauftragten, aber eher zufällig zusammengewürfelten Gruppe von Strafrechtsexperten, die mit Ausnahme ihrer juristischen Kompetenz und Herkunft aus verschiedenen Mitgliedstaaten keine weitere Legitimation für ihre Arbeit hatten.

Die Verteidigungsrechte sind im Corpus Juris äußerst mangelhaft geregelt. Auffallend ist, dass die Rechte des Beschuldigen im Ermittlungsverfahren überhaupt nicht positiv ausformuliert, sondern nur durch Verweis auf die Rechte des Angeklagten im Hauptverfahren umschrieben sind. Die Regelung enthält mit Ausnahme eines aber nur vage umschriebenen nemo-tenetur-Prinzips (des Rechts, sich nicht selbst beschuldigen zu müssen) und des Anspruchs auf Bekanntgabe des Gegenstands der Beschuldigung keine einzige positive Beschreibung der Rechte des Beschuldigen.

Der Entwurf des Corpus Juris ist nicht nur im materiellen Teil wegen der Unbestimmtheit der Tatbestände und Ausweitung der Strafbarkeit mittels abstrakter Gefährdungsdelikte scharf kritisiert worden. Auch im formellen Teil hält er einer an unseren prozessualen Standards orientierten Kritik nicht Stand.² Angesichts dieser Schwierigkeiten ist es um den Ruf nach einem einheitlichen vergemeinschafteten europäischen

1 So noch die Arbeitsgruppe Europa der Justizministerkonferenz in einem Zwischenbericht zur Europäisierung des Strafrechts vom 29.12.1999

2 vgl. Wattenberg, A.: Der „Corpus Juris“ – Tauglicher Entwurf für ein einheitliches europäisches Straf- und Strafprozessrecht?, in: Strafrecht 2000, H. 2, S. 95-103; Braum, S.: Das Corpus Juris – Legitimität, Erforderlichkeit und Machbarkeit, in: Juristenzeitung 2000, H. 10, S. 493 ff.; Kaleck, W.: Stellungnahme des Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein (RAV) zum Corpus Juris, April 1999

Strafrecht still geworden, wenngleich die Vision von der „Schaffung eines europäischen Justizraumes und der Entwicklung einer eigenständigen europäischen Justiz-Kultur“ u.a. bei der EU-Kommission weiterlebt.

Kritik und Widerstand

Diese – hier nur skizzierten – Grundlinien für ein europäisches Strafverfahrensrecht sind wie der *Corpus Juris* in der nationalen juristischen Diskussion auf heftigen Widerstand gestoßen: Liberale und fortschrittliche Rechtstheoretiker führen demokratische Legitimationsdefizite ins Feld und bemängeln die fehlende Einbindung der Strafrechtsentwicklung in die Diskussion um eine europäische Verfassung.

Sie befürchten, wie viele Strafverteidiger auch, dass die Errungenschaften unserer strafprozessualen Rechtskultur untergehen in einem Vergemeinschaftungsprozess, der sich bei Gewährleistung prozessualer Rechte der Verteidigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedstaaten einpendeln wird – eine Gefahr, die angesichts der bevorstehenden Osterweiterung und der zumindest mittelfristigen Mitgliedschaft der Türkei nicht von der Hand zu weisen ist.

Widerstand kommt aber auch aus den eher konservativ geprägten Justizverwaltungen der Mitgliedstaaten, für die die Abgabe von Kompetenzen an eine Europäische Strafverfolgungsbehörde verbunden ist mit einem unvorstellbaren Souveränitätsverzicht. Sie berufen sich in ihrer Ablehnung auch auf die fehlenden Rechtsgrundlagen für eine Vergemeinschaftung des Strafverfahrensrechts.

Insgesamt scheint dem Motor der Entwicklung eines Europäischen Strafrechts derzeit die Energie ausgegangen zu sein. Schomburg begrüßt den „Paradigmenwechsel seit Tampere“ und dürfte damit all jenen aus dem Herzen sprechen, die „visionären“ Integrationsmodellen schon immer mit Skepsis begegnet waren.³ Es sind dies dieselben, die seit eh und je der Effektivität der internationalen Verbrechensbekämpfung den Vorrang eingeräumt haben vor einer am Prinzip der Strafgesetzlichkeit orientierten Strafverfolgung und einem wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz.

Eurojust – ein Modell der Justizbürokratie

3 Schomburg, W.: Eurojust neben Europol, in: Kriminalistik 2000, H. 1, S. 13-21

Vor diesem Hintergrund ist das Konzept von Eurojust einzuschätzen. Nicht der Zuwachs an justizieller Kontrolle über die – den Fesseln des Strafverfahrensrechts entwachsene – Polizeipraxis ist Zweck und Ziel der neuen Kooperation, sie unterwirft sich vielmehr ihrerseits denselben Effizianzforderungen an die Kriminalitätsbekämpfung wie die Polizei. Dass dem so ist, erweist auch die Kritik der Justizverwaltungen an der Schwerfälligkeit, Widersprüchlichkeit und Ineffizienz der bislang aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen und völkerrechtlichen Konventionen geregelten Polizei- und Justizkooperation. Sie betrifft sowohl die bilateralen Rechtshilfeverträge, die Übereinkommen des Europarats auf dem Gebiet der Rechts- und Vollstreckungshilfe als auch die Übereinkommen der EU, insbesondere auch das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) mit seinen am Territorialprinzip festhaltenden Regelungen auf dem Gebiet des Informationsaustausches und der Beweiserhebung durch grenzüberschreitende Observation und Nacheile (Art. 39-41 SDÜ).

Insgesamt scheint sich die langjährige Enttäuschung über die Impraktikabilität der bisherigen aufgrund von Vereinbarungen und Konventionen geregelten justiziellen Zusammenarbeit Luft zu machen. In dieses Vakuum stößt das neue Kooperationsmodell mit dem ebenso verheißungsvoll klingenden wie euphemistischen Namen Eurojust. Räumlich ist es auf die Mitglieder der EU beschränkt, und sachlich betrifft es im Wesentlichen nicht die Rechtsschutz gewährende Funktion der Justiz. Davon ist namentlich in Art. 31 des Amsterdamer Vertrages, der die justizielle Zusammenarbeit regelt, nicht die Rede, wohl aber von der „Erleichterung und Beschleunigung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ministerien und den Justizbehörden ... bei Gerichtsverfahren und der Vollstreckung von Entscheidungen“.

Für Strafverteidiger endet die Bestandsanalyse mit einem enttäuschenden Ergebnis. Die Wahrung der Rechte der Beschuldigten und Angeklagten im strafrechtlichen Ermittlungs- und Hauptverfahren ist im Rahmen der Europäisierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit eine quantité négligeable. Mit Ausnahme des Corpus Juris tauchen die Rechte der Verteidigung weder in den bilateralen Verträgen noch den europäischen Konventionen (Rechtshilfe, EUROPOL etc.) auf, und auch bei der Kooperation der Justizbehörden sind Begriffe wie „Beschuldigter“ oder „Verteidigung“ unbekannt.

Thesen zur Strafverteidigung im europäischen Rechtsraum

Für die Strafverteidiger resultiert daraus nur *eine* mögliche Schlussfolgerung: Sie dürfen sich mit diesem Zustand nicht arrangieren, wenn sie sich nicht für immer aus dem Entwicklungsprozess ausklinken und uns auf die Positionen des jeweiligen nationalen Rechts verweisen lassen wollen. Dies mag zwar in der Bundesrepublik noch nicht vordringlich erscheinen, längerfristig besteht aber die Gefahr der Angleichung unserer Standards zum Schlechteren.

Ich will deshalb den Versuch unternehmen, einige Leitlinien für den Begriff „Strafverteidigung im europäischen Rechtsraum“ zu entwickeln und zur Diskussion zu stellen – in der Hoffnung auf eine aktivere Beteiligung der Anwaltschaft an den zukunftssträchtigen Entwicklungen, an deren Anfang wir heute stehen.

1. Aus der Zustandsbeschreibung dürfte klar geworden sein, dass der Raum für eine Europäische Strafverteidigung erst geschaffen werden muss. Das verlangt aber zugleich eine Entscheidung für die Europäisierung des Strafrechts. Nur in einem langfristig zu schaffenden europäischen Strafverfahrensrecht können die „schützenden Formen“ implementiert werden, in denen sich Strafverteidigung erst entfalten kann.

2. Die Insuffizienz der nationalen Strafverfolgungssysteme bei gleichzeitiger Internationalisierung der Erscheinungsformen von Kriminalität macht die Diskussion der Grundlagen für ein Europäisches Strafrecht unausweichlich. Sie gehört nicht – wie bisher – in Expertenzirkel, sondern muss in der Öffentlichkeit und in den Parlamenten geführt und in die Debatte über eine Europäische Verfassung eingebettet werden, und zwar über die soeben verabschiedete Grundrechtecharta hinaus. Die Diskussion hat sich zu orientieren an den Prinzipien

- der Subsidiarität des Europäischen Strafrechts gegenüber anderen nicht auf Kriminalstrafen abstellenden Steuerungsmechanismen (Subventionsentzug, Kautionsverfall, Geldbußen, administrative Betätigungsverbote, Schadensrestitution etc.),
- der Beschränkung des Anwendungsbereichs auf den Schutz von die Europäische Gemeinschaft betreffenden Rechtsgütern und auf die Verfolgung transnational begangener Straftaten,
- des Demokratieprinzips, wonach die europäische Strafverfahrens- und Strafrechtsgesetzgebung langfristig in die Zuständigkeit des Europäischen Parlaments zu übertragen ist. Eine europäische Strafrecht-

setzung ohne die Mitwirkung des europäischen Gesetzgebers verstieße gegen Gemeinschaftsrecht (Erste Säule) und gegen nationales Verfassungsrecht,

- der Gesetzlichkeit (*nulla poena sine lege*),
- der justiziellen, d.h. richterlichen oder gleichartigen Kontrolle polizeilichen Handelns und
- des Anspruchs auf gerichtlichen Rechtsschutz gegen staatliche Zwangseingriffe (effektiver Rechtsschutz). Bei diesem Grundprinzip wären die Rechte der Beschuldigten und der Verteidigung zu verorten und konkret zu definieren, wobei eine schlichte Bezugnahme auf die nationalen Rechtsordnungen oder die Gewährleistungen der EMRK nicht ausreichend ist.

3. Auf dem Weg zum Europäischen Strafrecht ist mittelfristig eine Europäische Strafverfolgungsbehörde anzustreben, die auf der Grundlage einer Europäischen Konvention analog dem Strukturprinzip der Europolkonvention zu bilden ist. Im Bereich von Eingriffen in geschützte individuelle Rechtspositionen muss sie dem Richtervorbehalt entsprechend dem im *Corpus Juris* konzipierten „Richter im Ermittlungsverfahren“ (*Juge des libertés*) unterworfen sein. Ihr obliegt die Sachleitungsbefugnis und Kontrolle der Arbeit von EUROPOL und OLAF.

Soweit individuelle Rechte tangiert sind, muss ein Anspruch auf rechtliches Gehör, auf anwaltliche Vertretung gegenüber einer zukünftigen Europäischen Strafverfolgungsbehörde (ESB) mit dem Recht auf Akteneinsicht und Zugang zur richterlichen Kontrolle durch den „Richter im Ermittlungsverfahren“ gewährleistet sein. Gegen dessen Entscheidungen ist der Rechtsweg zu einem noch zu bildenden speziell für die Rechtskontrolle des ESB zuständigen Spruchkörper des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu eröffnen.

4. Unabhängig von der Errichtung einer Europäischen Strafverfolgungsbehörde ist für die Arbeit von Eurojust neben ihrer Aufgabe der Förderung der Justizzusammenarbeit zu fordern:

- Eurojust hat die Aufgabe, die Individualrechte des Europa-Bürgers zu schützen.
- Eurojust und nicht Europol hat, je nach nationalem Verfahrensrecht, die alleinige Initiative für die Einleitung von Ermittlungen.
- Eurojust muss auch die Kontrollpflicht für die Durchführung der Ermittlungen haben (sei es als sogenannte gestaltende Ermittlungs-

richter wie in Frankreich oder Italien oder als Rechtseingriffe gestattender Ermittlungsrichter wie z.B. in Deutschland).

- Die nationalen Vertreter von Eurojust sind bei der Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben verpflichtet, Rechtsverstöße durch Europol oder ihre nationalen Polizeien zu unterbinden sowie aktenkundig und bekannt zu machen.
- Bei der Zusammenarbeit der europäischen Justiz muss die Verteidigung institutionell beteiligt werden. Ihr muss ein Informationsanspruch und ein Anhörungsrecht eingeräumt werden.

Wolfgang Bandler ist Rechtsanwalt in München und vertritt den Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein in dem Dachverband Europäische Demokratische Anwälte (EDA). Der Artikel ist die gekürzte Version eines Vortrags beim 25. Strafverteidigertag am 9.-11.3.2001 in Berlin.

EU-DEFENSE

Strafverteidigung in Europa – Arbeitsgruppe der Strafverteidigervereinigungen der Bundesrepublik Deutschland

Am 13.5.2001 haben die Vertreter der Strafverteidigervereinigungen in der Bundesrepublik Deutschland die Gründung einer ständigen Arbeitsgruppe zum Thema „Strafverteidigung in Europa“ beschlossen. Die rasante Entwicklung der Zusammenarbeit der Polizei und Strafverfolgungsbehörden im europäischen Rechtsraum hat sich vollzogen, ohne dass die europäischen Rechtsanwälte und Strafverteidiger darauf wesentlich Einfluss genommen hätten. Gerade auch in der Bundesrepublik ist diese Entwicklung von der Anwaltschaft vernachlässigt worden. Dies hat zur Folge, dass die fundamentalen Rechte der Beschuldigten und das Institut der Strafverteidigung in den zwischenzeitlich in Kraft getretenen und in Planung befindlichen Konventionen weitgehend unberücksichtigt blieben. Dieses für die Strafverteidigung in Europa folgenschwere Defizit auszugleichen, ist Aufgabe von EU-DEFENSE.

Als erste Schritte werden Kontakte geknüpft zu den diversen Anwaltsorganisationen (Bundesrechtsanwaltskammer, Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein, Deutscher Anwaltverein, Europäische Demokratische Anwälte, European Bar Association), um eine breite Zusammenarbeit zu schaffen. Sodann soll Verbindung zu den nationalen Justizministerien, Parlamenten und europäischen Organisationen aufgenommen werden. Die europäischen Strafverteidiger beanspruchen die Mitwirkung und Teilhabe an den künftigen Entwicklungen eines europäischen Straf- und Strafverfahrensrechts.

Die deutschen Strafverteidigerorganisationen, aber auch einzelne interessierte Kolleginnen und Kollegen sollen unter einem Dach zusammengefasst werden, um den Anliegen der europäischen Strafverteidiger Nachdruck zu verschaffen. Ein grenzüberschreitendes Netzwerk für Anregungen und Informationsaustausch, politische Diskussion, Standortbestimmung und Einflussnahme auf die Strafrechtsentwicklung in Europa soll entstehen. InteressentInnen wenden sich, möglichst per E-Mail, an:

Wolfgang Bandler, Fachanwalt für Strafrecht, Brienner Straße 43, D-80333 München, Tel: 0049/89/554822, Fax: 0049/89/596039, E-Mail: bandler@brienner43.de, www.eu-defense.de (in Vorbereitung)

Anpfiff zum Endspiel

Telekommunikationsüberwachung in der EU

von Tony Bunyan

Seit vier Jahren erlebt die EU eine heftige Auseinandersetzung zwischen den Vertretern der Polizeien und Strafverfolgungsbehörden einerseits und den von der Kommission unterstützten Datenschutzbeauftragten andererseits. Erstere fordern, dass Telekommunikationsverbindungsdaten von den Anbietern bis zu sieben Jahre aufbewahrt werden, um den „gesetzlich ermächtigten Behörden“ Zugang zu gewähren.¹

Gemäß den EU-Richtlinien über den Datenschutz in Bezug auf den freien Datenverkehr von 1995 und den Telekommunikationssektor von 1997 können Verbindungsdaten nur zu einem Zweck aufbewahrt werden, nämlich für die Rechnungslegung und deren Überprüfung durch die KundInnen. Sobald das geschehen ist, müssen diese Informationen gelöscht oder anonymisiert werden. Wenn dieser Grundsatz durchbrochen und die Aufbewahrung dieser Daten für polizeiliche Zwecke ermöglicht wird, hat dies fatale Konsequenzen für das Fernmeldegeheimnis und die Privatsphäre in der EU. Die Geschichte dieses Streits begann 1993.

Ihr Hintergrund: Zu Beginn des Kalten Krieges investierten die USA und Großbritannien enorme Summen in ihre technischen Geheimdienste, die National Security Agency und die Government Communications Headquarters. Ziel war der Aufbau eines globalen Überwachungssystems für militärische und geheimdienstliche Zwecke, an dessen Anfang eine britisch-amerikanische Vereinbarung aus dem Jahre 1947 stand. Durch

¹ Alle zitierten Quellen sowie viele weitere Materialien finden sich im Internet unter <http://www.statewatch.org/soseurope.htm> = Statewatch Observatory on Surveillance in Europe (S.O.S.)

das in den 70er Jahren errichtete Echelon-System dehnten die beiden Dienste ihre Überwachung auf wirtschaftliche und politische Zwecke aus.

Zu den hieraus gewonnenen „Erkenntnissen“ hatten die Strafverfolgungsbehörden nur in jenen seltenen Fällen Zugang, in denen man ihre Hilfe benötigte. Ansonsten erlaubten ihnen die nationalen Gesetze nur eine Post- und Telefonkontrolle im Einzelfall gegen Beschuldigte in einem Strafverfahren, wofür jeweils eine Anordnung oder richterliche Verfügung erforderlich war. Dies blieb die Regel, auch wenn es in den meisten Ländern obendrein illegale Überwachungen gab.

Mit der Einführung der Mobiltelefonie Anfang der 90er Jahre war jedoch klar, dass ein neues Telekommunikationszeitalter begonnen hatte. Die technischen Neuerungen stellten die Strafverfolgungs- und Polizeibehörden nicht nur vor eine Herausforderung, sondern eröffneten ihnen auch neue Möglichkeiten. Dies um so mehr, als die 90er Jahre mit den Feindbildern wie „organisierte Kriminalität“ und „illegale Einwanderung“ erneut zu einem Jahrzehnt von Law and Order wurden.

Im Sommer 1993 brachte das FBI Fachleute aus Polizeien und Geheimdiensten einer Reihe von EU-Staaten zusammen. Diskutiert werden sollte nicht nur, wie die neuen Kommunikationsmittel überwacht werden könnten, sondern auch wie sie zur Erhebung von Daten einschließlich ihrer Verarbeitung in Form von Rasterfahndungen genutzt werden könnten. Zwei Probleme standen auf der Tagesordnung dieses Treffens in Quantico: Zum einen ging es darum, wie man die Telekommunikationsindustrie dazu bringen könnte, Hard- und Software zu entwickeln, die das „Anzapfen“ auch bei den neuen Technologien erlauben würde – und zwar in Echtzeit, also möglichst unmittelbar, nachdem der Diensteanbieter oder Netzbetreiber dazu aufgefordert wurde. Schwierigkeiten hatten sich vor allem da aufgetan, wo sich die Kommunikationswege durch mehrere verschiedene Staaten zogen, wo etwa ein Handy-Benutzer sich in dem einen Staat aufhält, aber über ein Netz in einem anderen mit einer Person in einem dritten Staat telefoniert. Zum andern stellte sich die Frage, wie man zu den rechtlichen Befugnissen für eine uneingeschränkte Überwachung jenseits individueller richterlicher Anordnungen kommen könnte.

Aus der 1993er Tagung im FBI-Hauptquartier entwickelte sich in der Folge das „International Law Enforcement Telecommunications Seminar“ (ILETS), das sich seitdem jährlich trifft. Im Oktober 1994 verabschiedete der US-Kongress ein Telekommunikationsüberwachungsgesetz,

das im Wesentlichen aus der Feder des FBI stammt und die von ihm erstellten „International Users Requirements for Interception“ (Internationale Benutzer-Anforderungen für die Überwachung, IUR) wiedergibt. Die IUR sollten international technische Standards für die Überwachbarkeit neuer Telekommunikationstechniken vorgeben. Aus Angst, hinter den USA zurückzubleiben, nahm auch der EU-Ministerrat am 17. Januar 1995 diese „Anforderungen“ an. Die Entscheidung wurde im „schriftlichen Verfahren“ getroffen, d.h. der Text ging als Rundschreiben an die Ministerien, die Minister gaben ihr Plazet, ohne eine eigentliche Sitzung des Rats und notabene ohne Anhörung weder der nationalen Parlamente noch des Europäischen Parlaments (EP). Öffentlich wurde der Beschluss erst im November 1996, als ein „Memorandum of Understanding“ lanciert wurde, mit dem auch Drittstaaten die IUR annehmen konnten. Antworten sollten dem Rat der Europäischen Union in Brüssel oder dem FBI zugestellt werden. Es ist daher nur konsequent, die Initiative als „EU-FBI-Telekommunikationsüberwachungssystem“ zu bezeichnen.

Enfopol 98

Im September 1998 debattierte die Arbeitsgruppe „Polizeiliche Zusammenarbeit“ des Rates eine erweiterte Fassung der IUR, die auch die Satellitentelefonie und die Benutzung des Internets abdecken sollte. Das Papier mit der offiziellen Nummerierung „Enfopol 98“² rutschte durch eine undichte Stelle in die Öffentlichkeit und löste heftige Proteste aus. Die Vorstellung, dass sowohl der kommunizierte Inhalt als auch sämtliche verfügbaren Randdaten von der Wohnanschrift über die E-Mail-Adresse und den genauen Standort des Anrufers bis hin zu Kreditkartendaten der Polizei zugänglich sein sollten, dass Provider verpflichtet würden, verschlüsselte E-Mails sofort zu knacken, schien vielen BenutzerInnen der neuen Techniken nicht akzeptabel.

„Enfopol 98“ war ein ausführliches Papier mit vielen Details zu den geplanten neuen Formen der Überwachung. Im März 1999 präsentierte

² „Enfopol“ ist die Kennung von Dokumenten der AG Polizeiliche Zusammenarbeit des Rates der Innen- und Justizminister der EU (zusammengesetzt aus Enforcement Police). Enfopol 98 ist damit das 98. Dokument dieser Arbeitsgruppe in dem entsprechenden Jahr, also 1998. Die Enfopol-Dokumente zur Telekommunikationsüberwachung finden sich auf deutsch auch bei Telepolis: <http://www.heise.de/tp/deutsch/special/enfo>

die Arbeitsgruppe einen erheblich kürzeren Bericht – Entfop 19 – mit der gleichen Stossrichtung, der jedoch nie dem Rat der Innen- und Justizminister vorgelegt wurde. Man fürchtete „schlechte Presse“ und ließ die Initiative in der Versenkung verschwinden – bis zum Mai dieses Jahres, als der Innen- und Justiz-Rat einen Bericht – Entfop 29 – genehmigte, der erneut an den IUR ansetzt.

Mit Überwachungsfragen befasst sich auch das EU-Rechtshilfeabkommen vom Mai 1999, das derzeit den nationalen Parlamenten zur Ratifizierung vorliegt. Es erleichtert die grenzüberschreitende Überwachung und den Austausch von dabei gewonnenen Daten, enthält aber keine Vorschriften über die Aufbewahrung von Randdaten außer in Fällen, wo dies ausdrücklich durch die zuständige Instanz, im Normalfall einen Richter, angeordnet wurde.

Die Pläne für die länger dauernde Aufbewahrung von und den Zugang der Polizei zu Verbindungsdaten wurden inzwischen auch im Rahmen der G8-Arbeitsgruppe über High-Tech-Kriminalität vorangetrieben. Beim Europarat diskutiert man eine Cybercrime-Konvention mit ähnlichen Zielen. Der britische National Criminal Intelligence Service schlägt dem Innenministerium sogar die Einrichtung von staatlichen „warehouses“ vor, in denen derartige Daten archiviert werden könnten.

Die Reaktion der Datenschutzbeauftragten

„Die routinemäßige Langzeit-Aufbewahrung von Daten durch Internet Service Provider (ISPs) für Strafverfolgungszwecke würde eine unverhältnismäßige generelle Überwachung der Kommunikation darstellen“, schreibt die britische Datenschutzbeauftragte Elisabeth France in ihrem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2000. Ihre KollegInnen in den anderen EU-Staaten kamen zu ähnlichen Wertungen. Die Auswertung von Verbindungsdaten erlaubt die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen, die oft erheblich mehr aussagen als der Inhalt eines Gesprächs oder einer Nachricht. Auf ihrer Stockholmer Konferenz im April 2000 beschlossen die EU-Datenschützer eine Erklärung, in der sie die Aufbewahrung von Nutzerdaten durch ISPs als „unzulässigen Eingriff in die durch Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten grundlegenden Rechte des Individuums“ bezeichnen. „Wo Nutzer- und Verbindungsdaten in spezifischen Fällen aufbewahrt werden, muss die Notwendigkeit bewiesen, der Zeitraum so kurz wie möglich bemessen und der Eingriff

gesetzlich klar geregelt sein.“ Auch die Datenschutzarbeitsgruppe der EU sowie die EU-Kommission unterstützten diese Position.

Das Imperium schlägt zurück

Den „gesetzlich ermächtigten Behörden“ blieb damit nur der Weg über den Rat, also die Regierungen der 15 Mitgliedstaaten. Der vom Rat Ende Mai angenommene Bericht Entfopol 29 definiert auf der Basis der „Anforderungen“ von 1995 die „operativen Bedürfnisse“ der Polizeien und benennt die Dienste, auf die sie angewandt werden sollen, nämlich auf prinzipiell alle Formen der Telekommunikation einschließlich E-Mail und Internet-Nutzung sowie Mobil- und Satellitentelefonie.

Wie drei Jahre zuvor Entfopol 98 fordert der neue Bericht z.B. unter Punkt 1, „den Zugriff auf den gesamten Fernmeldeverkehr der von der Rufnummer oder sonstigen Kennung des überwachten Telekommunikationsdienstes ... übertragen wird (oder für die Übertragung generiert wird) bzw. dort ankommt ... Kennungen können sich auf eine physikalische oder logische Einheit (z.B. Nutzeradressen, Gerätekennungen, Benutzernamen/Passwörter, Port-Kennungen, Mail-Adressen usw.) beziehen.“ Für das Internet seien das „IP-Adressen, Kontonummern, Logon-ID/Passwort, PIN-Nummer und E-Mail-Adresse“. Auch unter Punkt 6 schließt das Papier an seinen Vorläufer von 1998 an: Netzbetreiber bzw. Provider sollen verpflichtet werden, den vollen Namen der Person oder der Firma, Anschrift sowie Kreditkartendetails mitzuteilen.

Bereits im Herbst letzten Jahres hatte die Polizeiarbeitsgruppe des Rates in einer Note – Entfopol 71 – deutlich gemacht, dass es ihr nicht nur um den Zugriff auf aktuelle Kommunikationsinhalte und Verbindungsdaten für eine Echtzeit-Überwachung, sondern auch um die Auswertung alter Daten geht. Bezugnehmend auf spektakuläre Fälle heißt es dort: „Die Effizienz der Ermittlungen würde stark beeinträchtigt, wenn solche Daten gelöscht würden.“ Am 30. März 2001 nahm der Rat eine Entscheidung an, mit der er diese Position unterstützt: Die Verpflichtung der Netzbetreiber und Provider, Verbindungsdaten zu löschen oder zu anonymisieren, würde strafrechtliche Ermittlungen „ernstlich behindern“. Es sei von „äußerster Wichtigkeit“, dass der Zugang für die Ermittler „garantiert“ werde. Der Rat fordert die Kommission zum „sofortigen Handeln“ auf. Die „Ermittlung von Straftaten, bei denen elektronische Kommunikationssysteme benutzt werden oder wurden“, müsse jetzt und „für die Zukunft“ gesichert sein. Die Vorschriften, die die Anbieter

zur Löschung oder Anonymisierung zwingen, seien zu überprüfen. Dies, so das absurde Argument, sei notwendig, um das Vertrauen der BürgerInnen in die neuen Techniken sicherzustellen. Die im Rat vereinten Regierungen erklären der Kommission und dem Europäischen Parlament damit, dass die Privatsphäre und die Freiheiten der BürgerInnen und der Gesellschaft als ganzer gegenüber den Forderungen der Polizeien und Strafverfolgungsbehörden nachrangig sind.

Bezeichnend an dieser EntschlieÙung ist nicht nur der Inhalt, sondern vor allem der zeitliche und politische Zusammenhang, in dem sie steht. Im Juli letzten Jahres hatte die Kommission nämlich einen Entwurf für eine Richtlinie „über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der elektronischen Kommunikation“ vorgelegt. Deren Ziel ist die Überarbeitung der bestehenden Richtlinien von 1995 und 1997; „größere substantielle Veränderungen“ sind allerdings „nicht beabsichtigt“.

Der Entwurf, der dem sogenannten Mitentscheidungsverfahren unterliegt, ging im Sommer letzten Jahres an das EP. Erst im April dieses Jahres erfuhren die Berichterstatter der Parlamentsausschüsse jedoch, dass der Rat nicht nur eine Neuauflage der IUR, sondern auch eine grundsätzliche Veränderung des Richtlinienentwurfs der Kommission und der bereits bestehenden Regelungen anstrebt. Noch vor der ersten Lesung durch das Parlament schafften es die Regierungen auf der Tagung des Telekommunikationsrates am 27. Juni, einen „gemeinsamen Standpunkt“ anzunehmen. Die darin vorgeschlagenen Veränderungen des Kommissionsentwurfs sind auf den ersten Blick minimal. Sie würden aber den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnen, auf nationaler Ebene Gesetze zu verabschieden, die die Aufbewahrung von „Verbindungs- und Standortdaten für eine begrenzte Zeit“ erlauben.

„Systematische und präventive Speicherung der Kommunikation der EU-Bürger und der damit zusammenhängenden Verbindungsdaten würde die fundamentalen Rechte auf Privatsphäre, Datenschutz und Meinungsfreiheit sowie die Unschuldsvermutung untergraben.“ Mit diesen Worten hatte sich der Vorsitzende der EU-Datenschutz-Arbeitsgruppe am 7. Juni an die Kommission, den Rat und das Parlament gewandt. „Könnte die Informationsgesellschaft unter diesen Umständen noch von sich behaupten, eine demokratische Gesellschaft zu sein?“

Der Ausschuss für Bürgerrechte des EP ist seinen Bedenken am 11. Juli gefolgt. Gegen die meisten seiner sozialdemokratischen Mitglieder –

mit 22 zu 12 Stimmen – nahm der Ausschuss einen Bericht an, der eine Aufbewahrung der Daten wie bisher nur im Einzelfall und aufgrund einer Anordnung erlauben würde. Rasterfahndung oder die „generelle elektronische Überwachung auf breiter Basis ist verboten.“ Der Bericht geht Anfang September in die Plenardebatte. Wenn er dort bestätigt wird, wofür es keine Garantie gibt, befindet sich der Rat nicht nur mit der Kommission, sondern auch mit dem Parlament auf Kollisionskurs.

Endspiel

Der Ausgang dieses Streits wird nicht nur für den Datenschutz und die Befugnisse der Polizeien und Strafverfolgungsbehörden entscheidend sein, sondern auch für die Demokratie in der EU. Über die Frage, ob Telekommunikationsdaten für Zwecke der Überwachung aufbewahrt werden dürfen oder nicht, kann es deshalb keinen der üblichen Brüsseler Kompromisse geben.

Dies um so mehr, als es in diesem Endspiel nicht nur um die Strafverfolgungsbehörden im engeren Sinne geht. Nicht umsonst war in den diversen Fassungen der IUR immer von völlig unbestimmten „gesetzlich ermächtigten Behörden“ die Rede. Der britische National Criminal Intelligence Service hat typischerweise nicht im Namen der Polizeibehörden alleine gesprochen, als er beim Innenministerium mit der Idee von Archiv-„warehouses“ anklopfte. Der Bericht wurde vielmehr auch von den Geheimdiensten (dem Inlandsgeheimdienst MI5, dem Auslandsgeheimdienst MI6 und dem technischen Geheimdienst GCHQ) getragen. Und es ist durchaus wahrscheinlich, dass auch die Dienste von den neuen Formen der Überwachung und Rasterfahndung in Telekommunikationsdaten profitieren möchten. Wenn die Regierungen der EU-Staaten und der USA mit ihren Plänen Erfolg haben, so wird in informierten Kommentaren behauptet, könnten die neuen Überwachungstechnologien mit der Zeit auch das bestehende geheimdienstliche System Echelon hinfällig werden lassen.

Wenn Bürgerrechte und Privatsphäre gegen die Ansprüche der Law-and-Order-Lobby aufgewogen werden, können sie schnell als zu leicht befunden werden. Nur ein starker demokratischer Widerstand kann dies verhindern. In der EU ist dieses keineswegs sicher.

Tony Bunyan ist Herausgeber von Statewatch in London.

Offene Grenzen – aber nur für die Polizei

Verrechtlichung grenzüberschreitender Polizei-Aktionen

von Heiner Busch

Sechs Jahre nachdem das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) für die ersten sieben Staaten in Kraft getreten ist, verhandeln die EU-Gremien über Nachbesserungen. Mehr als bisher schon sollen die Polizeibehörden über die Staatsgrenzen hinweg agieren dürfen. Bundesinnenministerium (BMI) und Innenministerkonferenz (IMK) orientieren sich dabei am deutsch-schweizerischen Polizeivertrag.

Ministerialdirigent a. D. Horst Eisel ist des Lobes voll. Von 1997 bis 1999 führte er die deutsche Delegation, die mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, dem schweizerischen Justizministerium, ein Abkommen über polizeiliche Zusammenarbeit aushandelte. Dieser deutsch-schweizerische Polizeivertrag wurde am 27. April 1999 in Bern unterzeichnet. „Man sprach“, so Eisel, „von einem Signal für eine fortschrittliche grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Partnerschaft, von einem Modell für Europa.“¹ Die beiden Kammern der schweizerischen Bundesversammlung haben dem Abkommen bereits zugestimmt, in Deutschland befindet es sich mitten im Ratifizierungsprozess: Der Innenausschuss hat seinen Segen gegeben, nach der Sommerpause ist das Plenum des Bundestages an der Reihe.

Eisel kann wirklich zufrieden sein, denn vom Blickwinkel der Polizei aus hat er eine Meisterleistung vollbracht. In keinem der Abkommen, die

1 Eisel, H.: Der deutsch-schweizerische Polizeivertrag. Ein Vertragswerk, das ein Modell für Europa sein könnte, in: Kriminalistik 2000, H. 11, S. 706-710 (706)

bisher im Kontext der EU ausgehandelt wurden, sind so viele und so weitgehende Befugnisse für grenzüberschreitendes polizeiliches Handeln fixiert wie in diesem Vertrag mit der Schweiz, die sich nach wie vor beharrlich gegen einen Beitritt zur Union sträubt. Dabei war es den Behörden der Alpeninsel eigentlich nur darum gegangen, auch ohne vorherigen EU-Beitritt an die Schengener Kooperation assoziiert zu werden, so wie das vorher bereits die Nicht-EU-Staaten Norwegen und Island erreicht hatten. Der Schengener Exekutivausschuss hatte dieses rosinenpickerische Ansinnen zunächst 1995 und wiederholt 1998 abgelehnt – Gerüchten zufolge auf Druck Spaniens und Portugals, die nicht einsehen wollten, dass ihre StaatsbürgerInnen in der Schweiz nicht die volle Freizügigkeit genießen können. Den eidgenössischen Schengen-BefürworterInnen blieb damit nur der Weg einer Annäherung durch bilaterale Verträge mit den Nachbarstaaten, die allesamt der EU und Schengen angehören. Mit Deutschland (und auch mit Österreich) gelang es bei dieser Annäherung sogar, das Vorbild SDÜ zu überholen.

Nachteile und exekutive Befugnisse im Nachbarstaat

So geht der Polizeivertrag z.B. selbst über die Maximalvariante der Nachteile-Regelungen des SDÜ – Verzicht auf räumliche und zeitliche Beschränkungen sowie auf einen Delikt katalog – hinaus. Wenn sie eine Person auf dem Territorium des Nachbarstaates weiterverfolgen, haben die PolizeibeamtInnen nach dem deutsch-schweizerischen Abkommen ein Festhalte- und ein Durchsuchungsrecht, und sie dürfen die Person selbst auf die nächste Polizeistation bringen.

Wie in den meisten Zusatzabkommen zwischen den Schengenstaaten werden auch hier grenzpolizeiliche Kontaktstellen eingerichtet. Möglich ist aber nicht nur die Entsendung von beratend tätigen VerbindungsbeamtInnen, sondern auch der Einsatz von PolizistInnen der anderen Seite mit exekutiven Befugnissen „bei Vorliegen dringender Bedürfnisse ... zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie zur Bekämpfung von Straftaten“ (Art. 22).

Observation und verdeckte Ermittlungen

Das SDÜ war der Einstieg in die Verrechtlichung grenzüberschreitender verdeckter Ermittlungsmethoden. Der deutsch-schweizerische Polizei-

vertrag regelt nicht nur mehr Methoden als das SDÜ, sondern lässt diese erstmals für präventivpolizeiliche Zwecke zu.

So erlaubt Art. 40 SDÜ die grenzüberschreitende Observation nur im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens – im Normalfall wegen einer auslieferungsfähigen Straftat – und auch nur gegen die verdächtige Person. Im Eilfall gilt ein engerer Katalog schwerer (oder zumindest als schwer angesehenen) Straftaten. Für die Observation auf dem Territorium des anderen Staates bedarf es eines Rechtshilfeersuchens entweder an die polizeiliche Zentralstelle (in Deutschland das Bundeskriminalamt) oder an die zentrale Staatsanwaltschaft (z.B. in den Niederlanden). Im Eilfall muss dieses Ersuchen nachgereicht werden. Im deutsch-schweizerischen Polizeivertrag sind dagegen sowohl die Zwecke solcher Einsätze erweitert als auch das Verfahren vereinfacht worden. Observiert werden können sowohl Verdächtige einer auslieferungsfähigen Straftat als auch deren Kontaktpersonen. Möglich ist die Überwachung auch zur „Sicherstellung der Strafvollstreckung“ – in diesem Falle betrifft sie immer Kontaktpersonen, entflozene Gefangene würden festgenommen und nicht observiert – sowie zur „Verhinderung“ von erheblichen Straftaten. Offen ist dabei nicht nur, wann eine Straftat erheblich ist, sondern auch, ob die zu verhindernde Tat unmittelbar bevorstehen muss, d.h. ob die Observation der Abwehr einer konkreten Gefahr oder der „vorbeugenden Bekämpfung“ dienen soll.

Die Ersuchen sind auch nicht an die Zentralstellen zu richten, sondern an die Staatsanwaltschaften bzw. die Polizeien der angrenzenden Kantone bzw. Länder (Landeskriminalämter/Polizeikommandos). Anders als das SDÜ erlaubt der deutsch-schweizerische Vertrag den ObservantInnen ausdrücklich das Betreten öffentlich zugänglicher „Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume“ sowie den Einsatz audiovisueller Mittel.

Das SDÜ sieht nur Kontrollierte Lieferungen von illegalen Drogen vor. Das deutsch-schweizerische Abkommen erlaubt diese verdeckte Ermittlungsmethode dagegen auch für Waffen und Sprengstoffe, Falschgeld, Diebesgut und Hehlerware sowie damit im Zusammenhang stehende Geldwäsche. Die Regelungen entsprechen damit im Wesentlichen denen des noch nicht in Kraft getretenen EU-Übereinkommens über die Zollamtshilfe („Neapel II“) von 1997. Das EU-Rechtshilfeübereinkommen, das erst 15 Monate nach dem deutsch-schweizerischen Vertrag unterzeichnet wurde, lässt die Kontrollierte Lieferung bei allen auslieferungsfähigen Straftaten zu.

Der Einsatz verdeckter Ermittler (VE) war im SDÜ gar nicht geregelt und wird auch im EU-Rechtshilfeübereinkommen nur für „strafrechtliche Ermittlungen“ erlaubt. Nach Art. 17 und 18 des Polizeivertrages mit der Eidgenossenschaft sollen diese Einsätze nun sowohl im Bereich der Strafverfolgung möglich sein – und zwar wenn „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ für eine rechtshilfefähige Straftat „mit erheblicher Bedeutung“ vorliegen – als auch für präventive Zwecke (der Verhinderung von „erheblichen“ auslieferungsfähigen Straftaten). In diesen präventiven Fällen entscheidet die Polizei – in Deutschland das BKA oder ein LKA – alleine über ein entsprechendes Ersuchen. VE-Einsätze sind auch im Wege der „Organleihe“ erlaubt: So kann die Schweiz für eigene Ermittlungen einen VE aus Deutschland mit entsprechender Legende und Qualifikation bestellen, selbst wenn das Verfahren keinen Bezug zum Nachbarland hat.

Modell für die EU

Die Klage der deutschen Polizeibehörden, dass insbesondere die Nacheile- und Observationsregelungen des SDÜ nicht weit genug gingen und sehr umständlich seien, findet sich in nahezu allen „Erfahrungsberichten“, die das BMI und die IMK seit dem Inkrafttreten des Abkommens herausgegeben haben.² Am 22. April 1999, neun Tage bevor der Amsterdamer Vertrag in Kraft trat und die eigenständige Schengen-Kooperation in die EU-Gremien integriert wurde, unterbreitete die deutsche Schengen-Präsidenschaft ihren Partnern noch eine letzte „Note“.³ Dieses Abschiedsgeschenk enthält eine Wunschliste von möglichen Änderungen des SDÜ, die man zwar im Rahmen von Schengen jetzt nicht mehr vornehmen könne, die das BMI aber zur Weiterbearbeitung durch die entsprechenden Ratsgremien anempfahl. Das war fünf Tage, bevor der deutsch-schweizerische – und der österreichisch-schweizerische – Polizeivertrag im Erlacher Hof zu Bern unterzeichnet wurden. Bei der Pressekonzferenz unterstrich BMI Otto Schily erst recht den Modellcharakter der mit der Schweiz erzielten Ergebnisse. Sein damaliger österreichischer

² beispielhaft, Bundesministerium des Innern: Schengen-Erfahrungsbericht 1996, durch die IMK mit Beschluss vom 5./6.6.1997 zustimmend zur Kenntnis genommen, o.O. 1997, S. 7f.

³ Sch/I (99) 20 rev. 2

Kollege Karl Schlögel kündigte an, die beiden EU-Staaten würden binnen kurzer Frist ein vergleichbares Abkommen schließen.

Am 15. März 2000 „begrüßte“ auch die IMK, „dass der Bundesminister des Innern mit Nachbarstaaten Verhandlungen aufgenommen hat, um mit dem deutsch-schweizerischen Polizeivertrag vergleichbare Regelungen zu erreichen. Die Innenministerkonferenz hält den Abschluss von Verträgen mit der Republik Österreich, der Tschechischen Republik, Polen und Dänemark für dringlich. Bereits vorhandene Verträge mit anderen Nachbarstaaten sollten im Lichte der bereits gewonnenen Erfahrungen überprüft werden.“⁴ Der deutsch-tschechische Vertrag „über die Zusammenarbeit der Polizei- und der Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten“ vom 19. September 2000 enthält zwar großzügige Regelungen über Nacheile, gemeinsam besetzte Dienststellen, gemeinsame Streifen sowie die Beteiligung an Einsätzen auf dem Territorium des Nachbarstaates; die verdeckten Methoden bleiben hingegen ausgespart. Mit Österreich ist bisher kein Vertrag zustande gekommen, weil sich u.a. die Frage stellt, ob es nach dem Amsterdamer Vertrag möglich ist, eine weitergehende Kooperation zwischen nur zwei EU-Staaten zu vereinbaren, oder ob nicht vielmehr der Art. 43 Abs. 1 EU-Vertrag mindestens eine Mitarbeit der Hälfte der Mitgliedstaaten erzwingt.⁵

Auf EU-Ebene hat die französische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2000 die deutsche Schengen-Note von April 1999 wieder aufgegriffen. Die Arbeitsgruppe „polizeiliche Zusammenarbeit“ des Rates diskutiert derzeit eine Änderung des Art. 40 SDÜ. Die Delegationen sind sich halbwegs über Revisionen der Absätze 1 und 7 einig. Observiert werden könnten künftig auch Kontaktpersonen, der Deliktkatalog für Eilfälle dürfte u.a. um Geldwäsche, „Schleuserkriminalität“, Delikte von kriminellen Organisationen sowie Nuklearschmuggel erweitert werden.⁶

Glaut man Eisel, so scheitern die weitergehenden deutschen Vorstellungen bisher an überkommenem Souveränitätsdenken. Die Erfahrungen mit der EU und Schengen im Laufe des vergangenen Jahrzehnts müssten ihn beruhigen. Mit griffigen Bedrohungsbildern und Argumen-

4 Beschlussniederschrift der 160. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister des Bundes und der Länder am 15. März 2000 in Düsseldorf

5 Eisel a.a.O. (Fn. 1), S. 709

6 Stellungnahmen der niederländischen, deutschen und französischen Delegation: Ratsdok. 5748/01 v. 31.1.2001, 5846/01 v. 2.2.2001, 6315/01 v. 16.2.2001

ten angeblicher polizeilicher Effizienz lassen sich die Regierungen der EU-Staaten über kurz oder lang zum „Umdenken“ bewegen.

Grenzenlos

Die Internationalisierung europäischer Polizeieinsätze

von Mark Holzberger

Polizeieinsätze, die der Erfüllung gemeinsamer Aufgaben der Europäischen Union dienen, sollen künftig nicht mehr durch die Mitgliedstaaten allein durchgeführt werden. Drei Formen einer solchen Europäisierung werden zur Zeit in der EU diskutiert, vorbereitet und teilweise auch schon betrieben: der Aufbau einer EU-Außengrenzpolizei, eines Netzwerks polizeilicher Verbindungsbeamter sowie von Polizeiverbänden für ein sogenanntes ziviles Krisenmanagement.

Auf der Tagung der Innen- und Justizminister der EU am 15./16. März 2001 präsentierte Bundesinnenminister Otto Schily erstmals öffentlich seine Idee einer Europäischen Grenzpolizei, die „einen wirksamen Schutz“ der nach der EU-Osterweiterung rund 3.000 Kilometer langen neuen Außengrenzen sicherstellen könnte.¹ Kein Geistesblitz Schilys: Schon im Oktober 2000 hatte der brandenburgische Justizminister Kurt Schelter – ehemals Staatssekretär unter Schilys Amtsvorgänger Manfred Kanther – mit ähnlichen Vorschlägen aufgewartet: Mit der Ostverschiebung der EU-Außengrenzen würden Kapazitäten beim Bundesgrenzschutz frei. „Bis zu 10.000 Beamte“ könnten dann „für eine mögliche ‚Schengen-Grenztruppe‘ zur Verfügung“ gestellt werden.²

Ein derartiges Vorhaben wirft nicht nur Fragen nach Größe, Zusammensetzung, Kommandostruktur und genauem Einsatzort dieser Verbände auf. Offen ist auch, auf welcher rechtlichen Grundlage sie tätig

1 Bundesministerium des Innern: Nachbericht zum Rat der Justiz- und Innenminister am 15./16. März 2001 in Brüssel, Berlin, 27. März 2001

2 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.10.2000

werden könnten, und schließlich, wie die gerichtliche und parlamentarische Kontrolle einer solchen neuen EU-Polizei zu organisieren wäre. Das Bundesinnenministerium (BMI) hat denn auch die Idee seines Chefs noch nicht weiterentwickelt. Der verweist stattdessen auf die Langfristigkeit des Projekts.

Die Grenzpolizei-PlanerInnen sind auch nicht unter Zeitdruck. Zwar sollen die ersten Kandidatenländer ab 2005 der EU beitreten. Selbst dann werden die Kontrollen an den bisherigen Außengrenzen jedoch nicht automatisch aufgehoben. Erst wenn die EU zu dem Ergebnis kommt, dass ein neuer Mitgliedstaat in der Lage sei, den „Besitzstand“ des Schengener Abkommens auch tatsächlich zu gewährleisten – wahrscheinlich Jahre nach dem eigentlichen EU-Beitritt –, werden die Außengrenzkontrollen von der deutschen z.B. an die polnische Ostgrenze verlagert.

Verbindungsbeamte – vorverlagerte Grenzkontrolleure

„Schleuserouten möglichst früh, weit vor den EU-Außengrenzen, unterbrechen“ – das ist das Ziel des zweiten Vorschlags, den Schily im März seinen RatskollegInnen unterbreitete. Damit soll gegen die angeblich ansteigende Flucht- und Migrationsbewegung über die Länder des westlichen Balkans vorgegangen werden.³ Erreicht werden soll das Ziel der Vorverlagerung der Grenzkontrollen durch die Entsendung von Verbindungsbeamten in Drittstaaten.

Ursprünglich waren Verbindungsbeamte ein Instrument der grenzüberschreitenden kriminalpolizeilichen Kooperation (z.B. bei der Bekämpfung illegalisierter Drogen). Nunmehr werden sie – wie am Beispiel der Länder des ehemaligen Jugoslawiens gezeigt werden soll – systematisch in das Grenzkontrollregime der EU eingefügt. Damit kommt es auch zu einer Erweiterung der Aufgabenstellung.

Mehr als 300 Verbindungsbeamte haben die EU-Staaten derzeit weltweit stationiert – über die Hälfte in Europa, mehrheitlich innerhalb der EU. In Zentral- und Südamerika – aber auch in den GUS-Staaten – unterhält die EU kooperative Netzwerke von nationalen Verbindungsbeamten. An einzelnen Einsatzorten kommt es jedoch zu einer aus Sicht der EU problematischen und übermäßigen Konzentration. In Bangkok etwa

3 Bundesministerium des Innern a.a.O. (Fn. 1)

arbeiten 13 Beamte aus neun, in Moskau 14 Beamte aus zehn EU-Mitgliedsländern. Deren Einsätze seien immer noch – so wird geklagt – an nationalen Interessen orientiert und nicht europäisch koordiniert.⁴

Im Juli letzten Jahres – unmittelbar nach der Tragödie von Dover, bei der 58 heimliche GrenzgängerInnen aus der VR China in einem LKW erstickten⁵ – präsentierte die französische EU-Präsidentschaft einen „Aktionsplan zur besseren Kontrolle über die Einwanderung“. Paris schlug vor, polizeiliche Verbindungsbeamte künftig verstärkt in das EU-System zur Früherkennung von Flucht- und Migrationsbewegungen einzubeziehen. Der Einsatz in den Herkunfts- und Transitländern von Flüchtlingen und MigrantInnen sei „rationeller“ zu gestalten. Verbindungsbeamte eines Landes sollten so bald als möglich die Abschottungsinteressen anderer EU-Länder an ihrem Einsatzort mitvertreten und „Aktionen von gemeinsamem Interesse“ durchführen.⁶

Im darauf folgenden November veranstaltete die EU in Funchal auf Madeira eine Konferenz über „Verbindungsbeamte und Einwanderung“, bei der erstmals operative Vorschläge für die Weiterentwicklung des Verbindungsbeamten-Konzepts präsentiert wurden.⁷ Bislang, so hieß es da, seien die Beamten vornehmlich an internationalen Flughäfen in Drittstaaten als sog. ALOs (Airline Liaison Officers) eingesetzt worden, um dort die Fluggesellschaften zur Kontrolle der Reisenden anzuhalten. Zukünftig sollen sie als sog. ILOs (Immigration Liaison Officers) mit einem „erweiterten Aufgabenbereich“ zu einem „bevorzugten Instrument“ der vorverlagerten Einwanderungs- und Flüchtlingsabwehr aufgewertet werden. Zur Wahrung gemeinsamer Interessen der EU-Mitgliedstaaten sollten ILOs dann in gemeinsamen Teams und unter einem einheitlichen Verhaltenskodex operieren. Sie sollen also nicht mehr – wie bisher – nur die Beschäftigten der Botschaften bzw. Beförderungsunternehmen z.B. beim Erkennen gefälschter Dokumente beraten, sondern auch die Behörden im Einsatzland – insbesondere die Grenzpolizei und die Ausländerbehörden – unterstützen und trainieren. Wichtigste Aufgabe der ILOs bleibe aber nach wie vor das Gewinnen und der

4 vgl. hierzu EU-Ratsdok.-Nr. 5406/01 v. 17.1.2001

5 vgl. Holzberger, M.: Krokodilstränen um tote MigrantInnen, in: Bürgerrechte & Polizei/ CILIP 66 (2/2000), S. 67-74

6 EU-Ratsdok.-Nr. 10017/00 v. 4.7.2000

7 EU-Ratsdok.-Nr. 13474/00 v. 30.11.2000

Austausch von Informationen über gefälschte Reisedokumente sowie über die von MigrantInnen und Flüchtlingen benutzten Reiserouten und Beförderungsunternehmen. Daneben will man „Personenprofile“ über heimliche GrenzgängerInnen erstellen und nicht nur in die EU übermitteln, sondern auch – auf Grundlage von vertraglichen Vereinbarungen – den Behörden am Einsatzort zur Verfügung stellen.

Ca. 40-50.000 ChinesInnen würden sich in Jugoslawien aufhalten, um von dort aus unerlaubt in die EU einzureisen, so hatte Italien Anfang August 2000 dem Frühwarnsystem der EU mitgeteilt. Die „illegalen“ Migrationsbewegungen über die Länder des westlichen Balkans seien seit 1999 um 30-40% gestiegen.⁸ Diese Menschen versuchten – immer wieder mit tödlichen Folgen⁹ – entweder über Italien oder Österreich in die EU zu gelangen. Mit dieser Warnung gab Rom den Startschuss für eine erstmalige Erprobung der Instrumente zur Flüchtlingsabwehr, die seit dem Beginn der kurdischen Massenflucht 1997 im Rahmen der damaligen Schengen-Kooperation und der EU systematisch aufgebaut worden waren. Besonders ins Blickfeld gerieten Bosnien-Herzegowina und Rest-Jugoslawien. Aufgrund der liberalen Visapolitik dieser Länder konnten dort nicht nur ChinesInnen, sondern auch Flüchtlinge aus der Türkei und dem Iran problemlos ein- und weiterreisen.

Als Ergebnis von drei eilig einberufenen Konferenzen präsentierte schließlich Großbritannien im Januar 2001 einen ehrgeizigen Plan zur Bekämpfung dieser Flüchtlings- und Migrationsbewegung. Im Zentrum der Londoner Vorschläge steht der Aufbau eines Netzwerkes von Verbindungsbeamten der EU in der gesamten Balkan-Region.¹⁰ Gruppen von jeweils acht bis zehn BeraterInnen sollen bis Mitte des Jahres zu den bosnischen und kroatischen Grenzpolizeien entsandt sein. Neben der Aus- und Fortbildung für den Einsatz zu Land und in der Luft besteht ihre Aufgabe in der Hilfe beim Aufbau einer nationalen „intelligence structure“.¹¹ Hierfür sollten enge Arbeitsbeziehungen zu den im ehemali-

8 EU-Ratsdok.-Nr. 14294/00 v. 14.12.2000

9 30 Flüchtlinge aus der Türkei bzw. dem Iran sollen 1999 bei drei Unfällen in kroatisch-bosnischen Grenzflüssen ertrunken sein, Frankfurter Rundschau v. 23.2.2001.

10 Ratsdok.-Nr. 5496/01 v. 19.1.2001 und 6613/01 v. 26.2.2001

11 Ende 1999 hatte die UN-Mission in Bosnien-Herzegowina „gegen den Willen der lokalen Politiker“ den Aufbau einer eigenen Grenzpolizei durchgesetzt: Ende 2000 kontrollierte der multi-ethnisch zusammengesetzte State Border Service gerade vier der 41 offiziellen

gen Jugoslawien stationierten Streitkräften der EU und NATO, den UN-Missionen sowie zu den USA und Russland aufgebaut werden.

Die britischen Pläne wurden vom EU-Innen- und -Justizrat Ende Mai weitgehend gebilligt. ILOs sollen in die EU-Staaten Griechenland, Italien und Österreich, in einige Kandidatenländer (Slowenien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Tschechien, Slowakei), nach Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Jugoslawien und Mazedonien – aber auch in die Türkei und die Republik Moldau entsandt werden. Als weitere Standorte hatte Großbritannien Zypern und Syrien vorgeschlagen. In Kooperation mit Verbindungsbeamten aus Zoll und Militär sollen die ILOs aus Polizei und Einwanderungsbehörden folgende Aufgaben erfüllen:

- Aufbau, Pflege und Ausbau enger Kontakte mit den Strafverfolgungsbehörden der Gastländer im Bereich der Schleuserkriminalität,
- proaktive Erhebung sowohl strategischer als auch taktischer Informationen und Weitergabe dieser Daten an die nationalen Zentralstellen und ggf. an EUROPOL,
- Versorgung der Strafverfolgungsbehörden der Gastländer mit einschlägigen Informationen und Unterstützung der Gastländer bei der Ausrichtung der operativen Arbeit gegen Schleuserbanden,
- Beratung und Unterstützung des Gastlandes, besonders hinsichtlich der Kontrollen an Flughäfen, Landgrenzen und in Seehäfen.¹²

EU-Polizisten – internationale Krisenmanager?

Internationale Einsätze von PolizistInnen und die Arbeit der im ehemaligen Jugoslawien stationierten Armeeeinheiten aus den EU-Staaten sind für die EU-Polizeiminister kein Widerspruch. Ganz im Gegenteil: Das Zusammenwirken von Polizei und Militär bei der Flüchtlingsabwehr auf dem Balkan wird ausdrücklich befürwortet. Seit dem EU-Gipfel in Helsinki im Dezember 1999 hat es sich die EU nun auch zum Ziel gemacht, sowohl militärische als auch nichtmilitärische Verbände zum internationalen Konfliktmanagement aufzubauen. Bis 2003 sollen die Mitgliedstaaten in der Lage sein, freiwillig bis zu 5.000 PolizeibeamtInnen für internationale Missionen im Rahmen der Konfliktprävention und Kri-

Übergänge an der 1.616 Kilometer langen Grenze. Die EU will den Service aus Mitteln des Stabilitätspaktes für Südost-Europa fördern, Frankfurter Rundschau v. 23.2.2001.

¹² EU-Ratsdok-Nr. 8684/01 v. 10.5.2001

senbewältigung bereitzustellen. Diese Planungen für EU-Missionen zur zivilen bzw. nichtmilitärischen Krisenbewältigung – der dritten Variante internationalisierter Polizeieinsätze – führt zu einer gefährlichen Parallelisierung polizeilichen und militärischen Handelns. Zwei Grundprobleme stellen sich hierbei.

Erstens: In welchem institutionellen und politischen Rahmen erfolgen diese Einsätze? Die EU gründete auf Gipfeltreffen im portugiesischen Feira (im Juni 2000) ein Komitee für zivile Aspekte eines Krisenmanagements, das sich um die Koordination der Polizeiarbeit, den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen vor Ort sowie um den Zivilschutz kümmert.¹³ Grundsätzlich will die EU eigene Polizeiverbände nur bei Aktionen einsetzen, wie sie z.B. von der UNO bzw. der OSZE durchgeführt werden. Stets hat man sich aber die Option offengehalten, Operationen auch alleine anführen zu können.¹⁴ Im Mai 2001 verabschiedete das genannte Komitee hierfür einen Aktionsplan.¹⁵ Geplant sind demnach nun auch „EU-led police missions“.

Zweitens: Wie werden polizeiliche und militärische Belange voneinander abgegrenzt? Als Vorbilder solcher Missionen zum internationalen Konfliktmanagement werden meist Ost-Timor und insbesondere Bosnien und Kosovo angeführt. Für einige Teilnehmer eines Seminars über die Rolle der Polizei in internationalen Friedensmissionen Ende Mai 2000 in Cascais schien jedoch auch das Zusammenwirken von Polizei und Militär im nordirischen Bürgerkrieg ein Beispiel abzugeben.¹⁶ Sowohl Nordirland als auch die Vorgänge im ehemaligen Jugoslawien zeigen eine regelrechte Verquickung zivil-polizeilicher und militärischer Aufgaben. Die Schnittstellen von Polizei und Militär bereitet die EU systematisch vor. Der genannte Polizeiliche Aktionsplan spricht sich dafür aus, bei solchen Missionen operative Kontaktstellen zwischen den zivilen und militärischen Einsatzstäben zu bilden. Auf dem Seminar in Cascais wurden neben dem Austausch von Verbindungsbeamten und dem Aufbau von Informationskanälen sogar gemeinsame Operationszentren gefordert.

Die Kooperation zwischen Polizei und Militär ist aber nicht nur als solche problematisch. Sie hat auch Auswirkungen auf die Transparenz

¹³ EU-Ratsdok-Nr. 8515/1/00 v. 17.5.2000

¹⁴ EU-Ratsdok-Nr. 8598/00 v. 17.5.2000

¹⁵ EU-Ratsdok-Nr. 9726/01 v. 8.6.2001

¹⁶ EU-Ratsdok-Nr. 9113/00 v. 9.6.2000

innerhalb der EU. Zwischen den drei Institutionen der EU (Rat, Kommission und Europäisches Parlament (EP)) wurde erst kürzlich eine Transparenz-Verordnung (TVO) verabschiedet, die den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der EU regelt.¹⁷ Art. 9 Nr. 3 der TVO legt fest: Sofern bei EU-Einsätzen des internationalen Konfliktmanagements eine Zusammenarbeit mit der NATO erfolgt – und dies wird regelmäßig der Fall sein – dann ist es der NATO als rechtlich eigenständiger Partei möglich, die Veröffentlichung bzw. die offizielle Registrierung der von ihr verfassten und von der EU als Ratsdokumente übernommenen Unterlagen zu verweigern. Die Öffentlichkeit wird also keinen Zugang zu diesen Dokumenten erhalten, ja sie wird noch nicht einmal etwas über ihre Existenz wissen – auch wenn es in den Dokumenten nicht um militärische Geheimnisse, sondern z.B. um polizeiliche Belange bei zivilen oder humanitären Einsätzen zur Konfliktbewältigung geht. Selbst den Europa-ParlamentarierInnen bleiben diese offiziellen Unterlagen verwehrt. Allein das Präsidium und ein vierköpfiges Vertrauensleute-Gremium des EP sollen Zugang erhalten.

Eine drohende Militarisierung der humanitären Hilfe und der Abbau von Bürgerrechten in der EU – das sind zwei bedenkliche Folgen dieses letzten Aspekts sich internationalisierender Einsätze von EU-Polizisten.

Mark Holzberger ist Referent für Flüchtlings- und Migrationspolitik in der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Anzeige

Solidarität mit den Gefangenen in Göteborg

Bei den Gegenprotesten zum EU-Gipfel in Göteborg wurden mehr als 7 deutsche GlobalisierungsgegnerInnen festgenommen. Sie sitzen noch immer in Haft. Ihnen drohen hohe Strafen. Angeklagt sind sie, aber gemeint sind wir alle!

Für Anwaltskosten, Reisekosten und materielle Unterstützung der Gefangenen brauchen wir Geld, viel, viel Geld. Solidarität ist eine Waffe!

Spendenkonto: Rote Hilfe e.V., Stichwort: Göteborg
Konto-Nr.: 7189590600
Berliner Bank, BLZ: 100 200 00



Kontakt: Göteborg, c/o Nico Roth, Postfach 770344, 13003 Berlin, Telefon: 0173 / 1 07 06 26

¹⁷ Dok. PE-Cons 3625/01 v. 22.5.2001

Spaniens elektronische Mauer

Immigration zwischen Vertuschung und Kriminalisierung

von Gerhard Piper

Täglich versuchen Menschen aus Marokko oder Schwarzafrika in kleinen Fischerbooten die Straße von Gibraltar zu überqueren. Genau 12,964 Kilometer trennen hier den reichsten vom ärmsten Kontinent.¹ Nun will der Schengen-Staat Spanien die Abschottung seiner Südgrenze durch ein neues Überwachungssystem verstärken. Bis Juli 2001 soll der erste Bauabschnitt des Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) fertiggestellt sein.

Im ersten Quartal dieses Jahres nahmen die spanischen Polizeien rund 3.000 Personen fest, die die Meerenge, den Estrecho, ohne die notwendigen Papiere überquert hatten.² Wie viele Menschen insgesamt jedes Jahr, getrieben von wirtschaftlicher Not, Bürgerkriegen oder Verfolgung, diesen gefährlichen Versuch unternehmen, ist nicht bekannt. Wo das Mittelmeer in den Atlantik fließt, kentern viele kleine Boote durch den Seeang oder die Bugwellen großer Frachtschiffe und Öltanker. Fluchthelfer haben die Boote so voll Menschen gestopft, dass nicht einmal mehr Platz zum Schöpfen bleibt, wenn Meerwasser über die Bootskaute schwappt. Gerät ein Flüchtlingsboot in Seenot, können die Einwanderer niemanden zu Hilfe rufen.³ Eine zivile Seenotrettungsorganisation, wie sie an den deutschen Küsten schon seit hundert Jahren tätig ist, gibt es in Spanien nicht.⁴ Obwohl sie nur gegen die Visa-Bestimmungen verstoßen haben,

1 [http://www.elpais.es/multi media/espana/sive.html](http://www.elpais.es/multi%20media/espana/sive.html)

2 El País v. 7.4.2001

3 vgl. antimilitarismus information (ami) 2000, H. 11, S. 8-15

4 Die staatliche Organisation Salvamento Marítimo ist Teil der Zivilverteidigung und besitzt wesentlich weniger Personal und Rettungsboote als das deutsche Pedant.

werden die „Papierlosen“ häufig mit Kriminellen und Drogendealern gleichgesetzt.⁵

Die amtlichen Statistiken verschleiern das reale Ausmaß des Flüchtlingsdramas, wie die Selbstorganisation der marokkanischen Einwanderer (Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, ATIME) feststellte: „Laut den Behörden sind es ‚über hundert‘ Tote, die Hilfsorganisation spricht von ‚über tausend‘ Toten pro Jahr ... Allein von Januar bis August 1998 seien es mindestens 1.070 Ertrunkene gewesen, 270 in spanischen und 800 in marokkanischen Gewässern ... Spaniens Behörden würden in ihren Todesstatistiken einzig ihr eigenes Hoheitsgebiet berücksichtigen, sagt Beyuki Abdelaziz von ATIME, während Marokko überhaupt keine Zahlen bekannt gebe. Außerdem habe Spanien auch schon Unglücke verschwiegen. Ähnliche statistische Differenzen sieht ATIME auch bei der Zahl der von den Behörden entdeckten erfolglosen Immigrantinnen und Immigranten: 6.000 bis 7.000 sollen es von Januar bis Anfang August 1998 gewesen sein. Spaniens Behörden haben lediglich 1.531 an der Südspitze und 6.849 in ganz Spanien ausgemacht. Über 35.000 weitere Einreisewillige seien, so die marokkanische Selbsthilfeorganisation, im selben Zeitraum unerkannt über die Meerenge nach Spanien gelangt.“⁶

Für die Kontrolle der spanischen Landesgrenzen ist die Guardia Civil zuständig. Sie soll nicht nur den Schmuggel eindämmen, sondern wird vorrangig zur Flüchtlingsabwehr eingesetzt. Seit 1998 wird sie im Rahmen des Programms Frontera Sur (Südgrenze) mit modernsten Patrouillenbooten und gebrauchten Hubschraubern der Streitkräfte aufgerüstet.⁷ Das Verhältnis zwischen den Immigranten und der Guardia Civil ist zwiespältig: Einerseits sind die Polizisten mit ihren Patrouillenbooten die einzigen, die die Immigranten aus ihren überfluteten Nusschalen retten können; andererseits bergen die Beamten die Einwanderer nur, um sie ein paar Tage später abzuschieben. Die sechs Abschiebeknäste (Centro de Internamiento) sind mit ihren offiziell 550 Plätzen ständig überbelegt. Viele der Abgeschobenen versuchen erneut, den Estrecho zu überwinden.

5 El Mundo v. 15.7.2000

6 Leuthardt, B.: An den Rändern Europas, Zürich 1999, S. 25f.

7 ebd.

Grenzüberwachung durch SIVE

Im Rahmen ihrer Aufrüstung ist die Guardia Civil dabei, die Überwachung der 500 km langen Südküste zwischen Huelva und Almería auszubauen. Ein neues elektronisches Überwachungssystem Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (Integriertes Außenüberwachungssystem, SIVE) soll zukünftig von einem Hauptquartier (Centro de Mando y Control) in Algeciras weitgehend ferngesteuert werden.⁸ Das System besteht aus mehreren Hochleistungsradaranlagen mit einer Reichweite von bis zu zehn Kilometern. Um die gesamte Küste lückenlos kontrollieren zu können, müsste man daher mindestens 25 Überwachungstürme errichten, was aber u.a. aus Kostengründen nicht geplant ist. Nur an drei neuralgischen Punkten, wo bisher viele Flüchtlingsboote landeten, werden ortsfeste Radarstationen errichtet: in Punta Camarinal, in Tarifa und südlich von Algeciras. Um die Lücken im System teilweise abzudecken, sollen mobile Anlagen, die auf Container und sieben Aufklärungsfahrzeuge verteilt sind, angeschafft werden. Sie können von täglich wechselnden, geheimgehaltenen Standorten aus eingesetzt werden. Die Radaranlagen sollen durch wärmeempfindliche Infrarotsensoren und Nachtsichtgeräte ergänzt werden.

Gemäß dem Anforderungsprofil soll die Auflösung des Radars reichen, um in zehn Kilometern Boote mit einer Größe von zwei mal sechs Metern zu erfassen. Rund um die Uhr tasten die Radarkeulen 5.000 qkm Wassermassen ab. Störeffekte, wie z.B. der Seegang, werden technisch herausgefiltert. Hat sich das Objekt bis auf fünf Kilometer genähert, ist eine genauere Identifizierung möglich. Auf diese Distanz lassen sich zwei Menschen voneinander unterscheiden; sie erscheinen auf den Überwachungsbildschirmen als getrennte Leuchtpunkte, so dass die Polizeibeamten die Personenzahl exakt feststellen können. Vom Bildschirmarbeitsplatz aus wird per Funk die nächstgelegene Einheit der Guardia Civil informiert, die innerhalb von zwanzig Minuten einsatzbereit sein soll.⁹ Geschwindigkeit und Richtung des „Objektes“ einerseits und der polizeilichen Einsatzmittel andererseits lassen sich angeblich so genau berechnen, dass der Abfangpunkt vorherbestimmt werden kann. Die Guardia Civil erhofft sich, mit SIVE die vorhandenen Kräfte wesentlich effizienter

⁸ Jungle World v. 28.7.1999

⁹ El Mundo v. 14.7.2000

einsetzen zu können, als dies bisher mit Patrouillenfahrten nach dem Zufallsprinzip möglich war; aus der Perspektive der ImmigrantInnen wird jeder gefährliche Grenzübertritt noch riskanter.

Generalunternehmer für das Projekt ist der spanische Elektronikhersteller Amper Sistemas in Madrid.¹⁰ Die Projektleitung bei Amper unter Führung von Matías Aneón ist aber nur für die Systemintegration verantwortlich. Für den technischen Hauptbestandteil dieses Großraumradarsystems, die Radaranlagen, fehlt der spanischen Firma aber die notwendige Technologie. Stattdessen beteiligen sich an der internationalen Ausschreibung die führenden Rüstungsunternehmen in diesem Bereich: Raytheon, Thomson, Marconi und Elta. Für die Produktion der optronischen Nachtsichtgeräte hat sich neben Raytheon auch das deutsche Unternehmen Carl Zeiss beworben.¹¹

Um den regen Schiffsverkehr in der Meerenge zu kontrollieren, ist seit Sommer 1998 bereits ein modernes Überwachungssystem im Einsatz, das aus drei Funktürmen besteht. Mittels amerikanischer Navstar-Navigationssatelliten können die großen Frachtschiffe in der Meerenge genau lokalisiert werden. Schon im November 1997 war mit der Planung und Entwicklung des hierauf aufbauenden SIVE begonnen worden. Am 20. Dezember 2000 erhielt Amper einen ersten Bauauftrag für das Steuerungszentrum und die drei Radartürme.¹² Seit Januar 2001 ist ein Prototyp der Aufklärungsfahrzeuge mit Radaranlage und Nachtsichtgeräten im Test. Es handelt sich um einen mit Radar und Infrarotgeräten ausgerüsteten Mercedes-Transporter 3120. Auch DaimlerChrysler ist offensichtlich am SIVE-Projekt beteiligt.¹³

Nach dem Start des Pilotprojekts im Juli 2001 wird bis zum Sommer kommenden Jahres die Grundausbaustufe von SIVE fertiggestellt.¹⁴ Der phasenweise Aufbau des Gesamtsystems wird 2004 abgeschlossen sein. Die Gesamtkosten des Projektes belaufen sich auf rund 20 bis 25 Mrd. Peseten (236 bzw. 295 Mio. DM). In diesem Jahr sind Aufwendungen in Höhe von 3,59 Milliarden Peseten (rd. 42 Mio. DM) vorgesehen.¹⁵ Ein Teil der Kosten wird von der Europäischen Union übernommen. Zu ei-

10 <http://www.amper.es>

11 Amper: Border Control Systems, Madrid, ohne Datum, S. 17

12 Europa Press v. 20.12.2000, <http://www.labolsa.com/noticias/20001220115158.phtml>

13 Amper: Border Control Systems, Madrid, ohne Datum, S. 12

14 <http://www.el-mundo.es/noticias/2000/graficos/julio/semana 2/patera.html>

15 ABC v. 16.10.2000

nem späteren Zeitpunkt ist die Installation eines zweiten, baugleichen Überwachungsnetzes auf den kanarischen Inseln geplant. Während sich Amper-Verkaufsdirektor Najib El Dik aufplustert, alles an SIVE sei streng geheim, hofft er gleichzeitig darauf, mit dem System „gute Geschäfte“ in aller Welt zu machen. In die Vereinigten Staaten und nach Portugal, Italien, Polen und die Vereinigten Arabischen Emirate etc. möchte er das System exportieren können.¹⁶

Darüber hinaus wird SIVE in das polizeiliche Informationssystem Sistema Integrado de Radiocomunicaciones Digitales de Emergencia del Estado (SIRDEE) integriert. Dieses digitale Fernmeldesystem zur verschlüsselten Übertragung von Sprechfunk und Daten soll innerhalb der nächsten vier Jahre aufgebaut werden und in der ersten Ausbauphase über ca. 35.000 Endstellen verfügen.¹⁷ Auch der Zugang zum Schengener Informationssystem (SIS) wird dann über dieses Fernmeldesystem abgewickelt werden.

Facetten der spanischen Einwanderungspolitik

SIVE ist der polizeilich-technische Teil eines umfassenden Programms, das die spanische Regierung im Jahre 2000 aufgelegt hat, um ihre Ausländerpolitik bis 2004 zu reformieren: Programa Global de Coordinación de Extranjería e Inmigración (GRECO).¹⁸ Während die Bevölkerung Spaniens in diesem Jahr erstmals die 40-Millionen-Marke überschritten hat, ist der offizielle Anteil aller AusländerInnen mit ca. 2,5% nach wie vor gering. Bis zu 350.000 Personen aus der „Dritten Welt“ halten sich zur Zeit illegal im Lande auf, da sie sowieso keine Chancen gehabt hätten, die spanischen Einwanderungskriterien zu erfüllen.

Im vergangenen Jahr erhielten alle in Spanien illegal lebenden AusländerInnen die Möglichkeit, einen Antrag auf Legalisierung zu stellen. Statt den von der Regierung erwarteten 80.000 beteiligten sich tatsächlich 225.000 Personen an dieser Regularisierung. Auch die Zahl der Ablehnungsbescheide war mit 57.000 sehr hoch. Über die Frage, wie die

¹⁶ El País v. 17.3.2001

¹⁷ Auch die spanischen Sicherheitsbehörden wählen Tetrapol, Tetrapol News, Nr. 15, Dezember 2000, S. 4, <http://www.tetrapol.com>

¹⁸ Ministerio del Interior, Programa Global de Inmigración (GRECO), Madrid, ohne Datum, hier: Ziffer 3.2.a Entrada en funcionamiento del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, <http://www.mir.es/dgei/acciones.htm>

Behörden mit diesen Abgelehnten verfahren sollen, wird seit Monaten zwischen den spanischen Parteien heftig gestritten.¹⁹

Am 11. Januar 2000 war ein Ausländergesetz in Kraft getreten, über das im Parlament zwei Jahre lang debattiert worden war. Das Gesetz, das den rechtlichen Status der AusländerInnen verbessern sollte, galt im europäischen Rahmen als ausgesprochen liberal. Aber nachdem die konservative Partido Popular von Ministerpräsident José Maria Aznar bei den Parlamentswahlen im März 2000 die absolute Mehrheit errang, machte sich seine Regierung sogleich daran, das gerade erst erlassene Gesetz zu verschärfen. Die den AusländerInnen zuerkannten Grundrechte, wie das Recht auf Bildung oder das Streikrecht, wurden ihnen mit der Neufassung des Einwanderungsgesetzes vom Januar 2001 wieder genommen.²⁰ Dagegen haben die Regierungen der sechs Provinzen, in denen die Sozialdemokraten die Mehrheit stellen, Verfassungsbeschwerde eingereicht.²¹ Während zunächst die Konservativen auf ihre absolute Mehrheit im Parlament pochten und jegliche Zugeständnisse an die Opposition ablehnten, hat die Verfassungsklage teilweise zu einem Einlenken geführt. Die Regierung hat sich bereit erklärt, die Kriterien, unter denen „Illegale“ ihren Aufenthalt legalisieren können, flexibler zu gestalten. Die bei der Regularisierung im letzten Jahr abgelehnten ImmigrantInnen können bis zum 31. Juli 2001 einen neuen Antrag stellen.²² Dies ist quasi die dritte Reform des Einwanderungsgesetzes innerhalb von eineinhalb Jahren!

Bei diesen politischen Auseinandersetzungen geht es nur vordergründig um die Menschenrechte, vielmehr stehen handfeste wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel. Die ImmigrantInnen sind als billige und devote Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, der Bauindustrie und dem Gaststättengewerbe unverzichtbar. Außerdem kann ein Zusammenbruch der Sozialversicherungssysteme langfristig nur durch deren Beitragszahlungen verhindert werden. Die Gesamtsumme der Beiträge, die von ImmigrantInnen an die öffentlichen Sozial- und Krankenversicherungen entrichtet werden, ist doppelt so hoch wie die Leistungen, die an diese

19 El País v. 23.3.2001

20 <http://www.elpais.es/temas/textos/extranjeria/ley5.html>; Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, Boletín Oficial 23.12.2001

21 Der Spiegel v. 14.5.2001

22 El Mundo v. 21.7.2001

Bevölkerungsgruppe ausgezahlt werden.²³ Dies rührt u.a. daher, dass viele ImmigrantInnen im Krankheitsfall keinen Arzt aufsuchen.²⁴ Neuerdings behaupten sogar die Streitkräfte, sie seien seit Abschaffung der Wehrpflicht zu Beginn dieses Jahres darauf angewiesen, jährlich mindestens 2.000 Ausländer (bzw. zumindest Ausländer spanischer Abstammung) anzuwerben, weil nur so das Personal für den militärischen Schutz des Landes sichergestellt werden könne.²⁵

Bei der Gestaltung ihrer Ausländerpolitik kann die spanische Regierung nicht nur nationale Interessen verfolgen, sie muss darüber hinaus ihre vertraglichen Bindungen gegenüber anderen Staaten der Europäischen Union im Auge behalten. Durch Unterzeichnung des Schengener Abkommens hat sich Spanien dazu verpflichtet, seine Außengrenzen abzuschotten. Wie durch die große Zahl von AntragstellerInnen bei der Regularisierung bestätigt wurde, war es der Polizei nie gelungen, die geforderte Kontrolle der Landesgrenzen sicherzustellen. Auch glaubt in Spanien kaum jemand, dass sich das sogenannte Immigrationsproblem jemals mit polizeilichen Mitteln lösen ließe. „Zäune können den Wind nicht aufhalten.“²⁶

Dessen ungeachtet haben Vor-Ort-Inspektionen durch Delegationen der Schengen-Partnerländer in den 90er Jahren wiederholt die ihrer Meinung nach zu laschen Grenzkontrollen in Südspanien kritisiert. Um nicht als vertragsbrüchig zu gelten, rüstete die spanische Regierung daraufhin die Guardia Civil nach und nach mit neuen Schnellbooten und Hubschraubern aus und verschärfte so die Grenzüberwachung. Zu den gravierenden Konsequenzen der internationalen Kontrollen stellte der Schweizer Journalist Beat Leuthardt fest: „Am Beispiel Spaniens und seiner Guardia Civil zeigt sich deutlich wie nirgends sonst in Europa, wie sehr das nun in die EU integrierte Gremium Schengen die Mitgliedstaaten an den Rändern der EU zur Aufrüstung gegen die Nachbarn drängt ... In der Folge der Kritik wurde erneut in Personal und Technik investiert.

23 El País v. 31.7.2000

24 África Pardo, La mitad de los „sin papeles“ no va al médico cuando está enfermo, Información (Alicante), 27.1.2001, S. 6

25 El País v. 20.3.2001

26 Aierbe, Peio: Zäune können den Wind nicht aufhalten, in: Autorenkollektiv: Ohne Papiere in Europa, Hamburg 2000, S. 185-202

Und erneut nahm die Zahl der Toten und Verletzten, der Verzweifelten und der Verurteilten dadurch eher zu als ab.“²⁷

Zukünftig wird die spanische Regierung darauf verweisen können, sie habe mit Einführung des SIVE ihr Möglichstes zur Grenzabschottung getan. Gleichzeitig ist absehbar, dass durch die geringe Zahl von Radarstationen Überwachungslücken bestehen bleiben, die den ImmigrantInnen genügend Schlupflöcher übriglassen, um doch noch vom spanischen Arbeitsmarkt aufgesogen zu werden. Offiziell werden Kostengründe für diese Lücken im System verantwortlich gemacht. Sollte dahinter ein bewusstes Kalkül zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs stecken, so wird dieses weder im Innern noch gegenüber den Schengen-Partnerländern ausgesprochen werden können. Aus der Perspektive großer Teile der spanischen Wirtschaft hat sich die Schaukelpolitik zwischen europäisch-konzertierter Abschottung der Grenzen und nationaler Sicherung des Bedarfs an billigen – weil illegalen – Arbeitskräften durchaus gelohnt.

Gerhard Piper ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Berliner Informationszentrum für transatlantische Sicherheit (bits).

²⁷ Leuthardt a.a.O. (Fn. 6), S. 34f.

Nach Göteborg und Genua

Weder Reisefreiheit noch Demonstrationsrecht in der EU?

von Olaf Griebenow und Heiner Busch

Übermittlung ungesicherter Daten über „Risikogruppen“, strenge Kontrollen im Inland und an den Grenzen, Ein- und Ausreiseverbote, vorbeugende Festnahmen – derartige Maßnahmen schienen im grenzenlosen Europa bisher nur für Fußball-Hooligans vorgesehen. Nun werden sie auch gegen internationale Demonstrationen genutzt.

Die Befürchtungen haben sich bestätigt. Bei zwei internationalen Demonstrationen – gegen den EU-Gipfel in Göteborg und gegen den G8-Gipfel in Genua – hat die Polizei gezielt auf Protestierende geschossen. In Genua wurde ein Demonstrant getötet. Hunderte wurden zum Teil schwer verletzt – bei den harten Polizeieinsätzen während der Demonstrationen selbst, aber auch bei der Räumung jener Schule, in der das Genua Social Forum untergebracht war. Die Eskalationsstrategie der italienischen Regierung, der die EU-Partner im Vorfeld heftig applaudiert haben, die krampfhaftige Verteidigung demonstrationsfreier Zonen gegen die Grundrechte von Hunderttausenden hat ihre Wirkung getan.

Trotz der tragischen Ereignisse in Genua ist jedoch zu befürchten, dass nun erneut staatliche Repräsentanten auf den Plan treten, um weitere Maßnahmen gegen „reisende Gewalttäter“ und „Polit-Hooligans“ zu fordern. Damit wird nicht nur die Versammlungsfreiheit verletzt, die in den nationalen Verfassungen der EU-Staaten verankert ist und die neue Grundrechtecharta der EU zielt. In Frage gestellt ist vielmehr auch die Freizügigkeit, die eine der tragenden Säulen der Unionsbürgerschaft und des Binnenmarktes darstellt.

Dass solche Angriffe auf die Grundrechte nicht bei einer medialen Schaumschlägerei bleiben, sondern in konkrete Planungen münden bzw.

sich auf schon verabschiedete Maßnahmen stützen, wurde bereits nach dem Göteborger Gipfel vorgeführt.

Die Spezialisten der Strafverfolgung

Vom 18. bis 20. Juni fand in Stockholm eine Tagung des Europäischen Justiziellen Netzes (EJN) statt.¹ In diesem Rahmen organisierte die schwedische Präsidentschaft ein Treffen von 25 spezialisierten Staatsanwälten, an dem auch Vertreter von Pro-Eurojust teilnahmen. Ein Göteborger Staatsanwalt berichtete dabei, dass rund 400 Personen im Vorfeld des Gipfels verhaftet worden waren, aber aufgrund schwedischen Rechts bereits nach zwölf Stunden wieder auf freien Fuß gesetzt werden mussten. Weil Schweden kein Vermummungsverbot kenne, sei die Identifizierung von 400 Straftätern ein Problem. Die gute Verschlüsselung habe es nicht zugelassen, die E-Mail-Kommunikation bestimmter Gruppen zu knacken. Man habe ein Kommandozentrum von zwölf Personen entdeckt. Möglicherweise, so hieß es in der anschließenden Diskussion, stünden kriminelle Organisationen hinter den Ausschreitungen. Es gäbe auch „einige Aspekte, die auf Terrorismus hindeuten“.

In der Runde der „spezialisierten“ Staatsanwälte blieb es nicht bei Vorschlägen eines besseren Erfahrungsaustausches. Gefordert wurden u.a. vorbereitete Rechtshilfeersuchen, wie es sie bei der Fußball-Europameisterschaft 2000 gab, die Bildung eines speziellen Netzes innerhalb des EJN, eine Zuständigkeit von Eurojust und von Europol, das dann im Vorfeld solcher Tagungen entsprechende Analysen erstellen könnte. Bilder der nicht identifizierten Personen seien via Internet auszutauschen.

Die Überlegungen der Minister

Der Ad-hoc-Tagung der EU-Innen- und -Justizminister am 4. Juli lag nicht nur der Bericht des EJN-Treffens, sondern auch ein Vorschlag des deutschen Bundesinnenministers vor, der die Errichtung einer EU-weiten Datei über „Polit-Hooligans“ gefordert hatte. Dieses Ansinnen lehnte der Rat zwar vorerst ab. Die „Schlussfolgerungen“ zeigen allerdings, dass der Rat von den deutschen Erwägungen nicht weit entfernt

¹ Ratsdok. 10525/01 Copen 34/Enfopol 70 v. 3.7.2001

ist.² So soll u.a. geprüft werden, ob bei der Überarbeitung der Europol-Konvention gegebenenfalls eine entsprechende Zuständigkeit des Amtes einzuführen wäre. Damit würde Europol notwendigerweise zum Zentrum der einschlägigen Datensammelei auf europäischer Ebene. Angesichts der Tatsache, dass die Europol-Konvention eine Speicherung von Daten schon weit unterhalb der Ebene des konkreten Verdachts erlaubt, wäre die vom Bundesinnenminister geforderte Datei der „Polit-Hooligans“ spätestens dann perfekt.

Auf fruchtbaren Boden fielen bei den Ministern auch die Vorschläge der EJM-Staatsanwälte. Im Vorfeld von Großereignissen sollen bei den Justizbehörden der Mitgliedstaaten rund um die Uhr besetzte Stellen für die umgehende Bearbeitung von Rechtshilfeersuchen eingerichtet werden. Direkte Kontakte zwischen den Strafverfolgungsbehörden könnten über das EJM organisiert werden.

Darüber hinaus erinnern die Minister an die Möglichkeiten der un-aufgeforderten Weitergabe von Daten gemäß Art. 46 des Schengener Durchführungsübereinkommens und einer gemeinsamen Maßnahme von 1997. Diese entspricht im Wesentlichen einem erstmals 1996 aufgelegten und 1997 revidierten Schengener Leitfaden.³ Beide Dokumente fassen die Methoden zusammen, die seit der Fußball-EM 1988 in München bei sportlichen Großveranstaltungen angewandt werden: Sammlung, Analyse und Austausch von Informationen durch nationale Kontaktpunkte, Entsendung von Verbindungsbeamten vor Ort, Rückgriff auf Polizeibeamte aus den verschiedenen Staaten, die – wie der Rat in seinen aktuellen Schlussfolgerungen wiederholt – „in der Lage sind, Gruppen zu identifizieren, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen könnten“. Welche Daten zu übermitteln sind, geht aus der Checkliste im Anhang des Schengener Leitfadens hervor: Größe, Art und Zusammensetzung einer Gruppe, „Triebfedern, Gewalttätigkeit, potentielle Ausschreitungen, Orte und Zeiten der Versammlungen, Routen und Zwischenhalte, Beförderungsmittel“. Störer sollen gegebenenfalls ausgewiesen und in ihr Heimatland zurückgeschafft werden.

² *Projet de conclusions*, Ratsdok. 10731/1/01 v.11.7.2001

³ Gemeinsame Maßnahme betreffend die Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit 97/339/JI v. 26.5.1997, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 1997, Nr. L 147, S. 1f., Leitfaden zur polizeilichen Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung SCH (97) 36, 4. Rev. v. 11.6.1997

Auch das Instrumentarium an den Grenzen, genauer gesagt an den Binnengrenzen der Union, ist bereits bekannt: Die Kontrollen, die im Normalfall nach Art. 2 Abs. 1 SDÜ abgeschafft sein sollen, werden gestützt auf Abs. 2 wiedereingeführt. „Im Bedarfsfall“ soll das außer Kraft gesetzte Gemeinschaftsrecht durch eine neue Gemeinsamkeit ersetzt werden: Kontrollen und „präventive Streifen“ könnten die angrenzenden Staaten zusammen oder koordiniert durchführen. „Alle in den Mitgliedstaaten existierenden rechtlichen Möglichkeiten (sind zu nutzen), um Personen, die notorisch für Störungen der öffentlichen Ordnung bekannt sind, an der Einreise in das Land zu hindern“, in dem das politische Großereignis stattfindet.

Ausreiseverbote ...

Die deutschen Behörden haben diese Möglichkeit offensichtlich rege genutzt. Für mehrere Hundert Menschen dürfte die Fahrt nach Genua schon an Kontrollstellen innerhalb Deutschlands oder an der deutschen Grenze geendet haben. Die genaue Zahl der Personen, die der Bundesgrenzschutz aus den „gefülzten“ Bussen herausholte, ist nicht bekannt. Bei diesem Vorgehen stützte man sich u.a. auf die Daten der Datei „linksextemistische Gewalttäter“ des BKA, in der selbst Personen gespeichert sind, deren einziges Vergehen darin bestanden hat, dass die Polizei ihre Personalien im Zusammenhang mit einer Demonstration feststellte.

Viele andere sollten erst gar nicht in den Bus oder Zug einsteigen. Gegen sie hatte die Polizei Meldeauflagen und Ausreiseverbote gemäß dem im vergangenen Jahr geänderten Passgesetz verhängt. Die neue Regelung in § 7 Abs. 2 war knapp vor der Fußball-Europameisterschaft verabschiedet worden und sollte Ausschreitungen deutscher Fans wie zwei Jahre zuvor bei der Weltmeisterschaft in Frankreich verhindern. In der Begründung des Gesetzentwurfs hatte es damals geheißen, es müssten „Tatsachen vorliegen, die auf die Gefährlichkeit des Betroffenen schließen lassen, und aufgrund derer damit zu rechnen ist, dass er bei dem bevorstehenden Anlass erneut gewalttätig wird. Der Betroffene muss als gewaltbereiter Hooligan bekannt sein und in jüngerer Zeit, d.h. innerhalb der letzten zwölf Monate im Zusammenhang mit Gewalttaten oder als Teilnehmer von gewalttätigen Ausschreitungen aufgefallen sein.“⁴ Von

4 BT-Drs. 14/2726 v. 18.2.2000, S. 6

dieser ursprünglich auf Fußball-Hooligans gemünzten Maßnahme hat allein Berlin in mindestens 16 Fällen Gebrauch gemacht.⁵ Die Berliner Zeitung meldete am 18. Juli, Brandenburg habe bis dahin vier Personen die Reise nach Genua untersagt. Wie häufig die anderen Bundesländer solche Auflagen verhängen, ist nicht bekannt.

... und wie sie gerechtfertigt werden

Begründet wurden die Auflagen standardmäßig durch eine polizeiliche Wertung: „Nach Erkenntnissen der Berliner Polizei gehören Sie zu Personen, die der gewaltbereiten linksextremistischen Szene zuzuordnen sind.“ Danach folgt eine Aufzählung vermeintlicher Gesetzesverstöße, die in einem der Fälle mit zwei Verurteilungen aus dem Jahre 1993 beginnt. Für die Folgezeit werden dem Betroffenen noch drei Sachbeschädigungen, drei Hausfriedensbrüche, ein Landfriedensbruch sowie die Beteiligung an der Demonstration in Göteborg vorgeworfen.

Nicht erwähnt wurde, dass die Verfahren wegen der Sachbeschädigungen ohne strafrechtliche Konsequenzen eingestellt wurden, dass im Verfahren um den Landfriedensbruch nicht einmal Ermittlungen aufgenommen worden waren, dass in einem Fall des Hausfriedensbruchs ein Freispruch erfolgte und auch die beiden anderen Fällen nach Zahlung geringer Geldbußen eingestellt wurden. Zu einer Demonstrationsteilnahme in Göteborg kam der Betroffene gar nicht erst, da ihn die Schwedischen Sicherheitsbehörden, gestützt auf Informationen ihrer deutschen Partner, schon bei der Anreise festnahmen und nach einem Tag Haft nach Deutschland abschoben. Die einzigen gerichtlich bestätigten Vorwürfe von einigem Gewicht liegen damit acht Jahre zurück. In den letzten zwölf Monaten, von denen in der Begründung der Passgesetzänderung die Rede war, liegt nur eine polizeiliche Aktion gegen den Betroffenen vor, aber keine Handlung, die ihm selber anzulasten wäre. Dennoch blieben die Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz und der damit verbundenen Aussetzung der Meldeauflagen bis zur gerichtlichen Klärung erfolglos.⁶

⁵ die tageszeitung v. 28.7.2001

⁶ Verwaltungsgericht Berlin, Beschluss v. 16.7.2001 (Az.: 1 A 233.01); Beschluss v. 17.7.2001 (Az.: 1 A 235.01)

Auf die vom Anwalt des Betroffenen dargelegte Fehlerhaftigkeit der polizeilichen Angaben sind die Gerichte nicht eingegangen. Sie bejahten vielmehr einen Restverdacht, der im Hinblick auf das öffentliche Interesse zum Schutz vor Straftaten genüge. O-Ton Verwaltungsgericht: „Selbst wenn er indes bislang an den übrigen Veranstaltungen nicht in strafbarer Weise beteiligt gewesen sein sollte, lässt dies für sich genommen nicht den Schluss zu, seine Teilnahme an gewalttätigen Auseinandersetzungen in Genua komme von vornherein nicht in Betracht ... Gemessen an der Mobilisierung und der bereits jetzt festzustellenden hohen Gewaltbereitschaft in bezug auf dieses Ereignis muss an die zu stellende Prognose keine allzu hohe Anforderung gestellt werden ... eine bei offenen Erfolgsaussichten der Hauptsache im Eilverfahren erforderliche Interessenabwägung (führt) zu dem Ergebnis, ... dass das öffentliche Interesse an der Verhütung künftiger Straftaten das Interesse des Antragstellers überwiegt. Für den Antragsteller stellt es nämlich lediglich eine Unannehmlichkeit dar, wenn er sich für einen kurzen Zeitraum täglich bei der Polizei melden muss.“ Mit keinem Wort wurden die Grundrechte aus Artikel 8 (Versammlungsfreiheit), Artikel 11 (Freizügigkeit) und Artikel 2 (Allgemeine Handlungsfreiheit) des Grundgesetzes erwähnt.⁷

Das Oberverwaltungsgericht nimmt in einem anderem Fall zwar Bezug auf die Grundrechte, hat aber „keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Beschlusses, da das öffentliche Interesse überwiegt.“ Denn „da er (der Antragsteller) über einen längeren Zeitraum wiederholt mit schwerwiegenden Vorwürfen konfrontiert war, kann dem Umstand, dass es bislang nicht zu einer Verurteilung gekommen ist, im Rahmen der Interessenabwägung kein entscheidendes Gewicht beigegeben werden.“⁸ Hierin liegt eine klare Verkennung der grundgesetzlich geschützten Rechtspositionen.

Die Reiseverbote auf Grundlage von § 7 Abs. 2 Passgesetz wurden vom Landeseinwohneramt erteilt. Ein Stempel in den Pass untersagt die Ausreise in bestimmte Länder. Verstöße können mit bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe geahndet werden. Mit welcher Willkür und Gedankenlosigkeit die Grundrechte der EmpfängerInnen eingeschränkt wurden, lässt sich besonders deutlich an der Begründung ablesen – ein Beispiel: „Nach Erkenntnissen der Berliner Polizei sind Sie in der Vergangenheit mehr-

7 Verwaltungsgericht Berlin, Beschluss v 17.7.2001 (Az.: 1 A 235.01)

8 Oberverwaltungsgericht Berlin, Beschluss v. 18.7.2001 (Az.: 1 SN 61.01)

fach durch gewalttätiges Verhalten auffällig geworden und gehören somit zum Kreis der Globalisierungsgegner.“

EU-Freizügigkeit am Ende?

„Es gibt kein Grundrecht auf Ausreise.“ So hatte sich der neue Berliner Innensenator Ehrhart Körting (SPD) in der Öffentlichkeit vernehmen lassen.⁹ Bedenklich ist diese Aussage nicht nur vor dem historischen Hintergrund der Mauer zwischen den Stadthälften, sondern auch angesichts der innerhalb der EU für EU-BürgerInnen geltenden Freizügigkeit.

Art. 18 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) bestimmt, dass UnionsbürgerInnen das Recht haben, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten – vorbehaltlich der Bestimmungen des Vertrags selbst und etwaiger Durchführungsvorschriften. Die Beschränkung ist allerdings theoretisch, da weder der Vertrag noch das sekundäre Gemeinschaftsrecht einschränkende Regelungen kennen. Die Mitgliedstaaten werden sich auch kaum auf einen allgemeinen Grundsatz des Ordre public berufen können, um Ausreiseverbote oder Abschiebungen von EU-Staatsangehörigen zu rechtfertigen. Denn ein solcher ungeschriebener Grundsatz des Gemeinschaftsrechts würde die Verbindlichkeit der vertraglichen Pflichten und deren einheitliche Anwendung beeinträchtigen. Diese juristische Frage muss vor dem Luxemburger Gerichtshof ausgetestet werden.

Politisch besteht dagegen kein Zweifel: „Der reale Zustand der Demokratie in Europa lässt sich besser ablesen am Umgang mit den Gegnern der eigenen Politik als an den Inhalten feierlich verkündeter Grundrechtskataloge“, heißt es in der Resolution der Europäischen Demokratischen Anwälte (EDA) zu den Ereignissen in Göteborg.¹⁰ Wenn die EU ein Raum ohne Binnengrenzen sein will, dann darf diese Grenzenlosigkeit nicht nur für Kapital, Waren und Dienstleistungen gelten, sondern muss auch für Personen und ihre Versammlungsfreiheit Bestand haben.

Olaf Griebenow promoviert zur EU-Innen- und Justizpolitik an der Berliner Humboldt-Universität. Er ist Sprecher der „AG Gegen Polizeigewalt“.

⁹ detaillierter in die tageszeitung (Berlin) v. 28.7.2001

¹⁰ verabschiedet auf der Tagung der EDA vom 29.-30.6.2001 in Berlin

Pfefferspray „gefährdet die Gesundheit“

Vermarktung, Einsatz und gesundheitliche Risiken

von Steve Wright

In den 90er Jahren haben mehrere europäische Staaten – u.a. Belgien, Luxemburg und die Schweiz – den Reizstoff Oleoresin Capsicum (OC) zur Polizeiwaffe erkoren. Herstellerfirmen preisen den aus scharfem Pfeffer gewonnenen Stoff – daher Pfefferspray – als „ideale nicht-tödliche Waffe“. Seit kurzem ist sie auch in deutschen Polizeiarsenalen zu finden.

Temporäre Blindheit bis zu 30 Minuten; ein brennendes Gefühl auf der Haut, das bis zu einer Stunde anhalten kann; Krämpfe im Oberkörper, die die Betroffenen zwingen, sich nach vorne zu krümmen; unkontrollierbarer Husten; Sprech- und Atemschwierigkeiten bis zu einer Viertelstunde – die Wirkungen von OC sind erheblich stärker als die anderer sogenannter Tränengase. Als pflanzliches Gift ist OC zwar durch das Abkommen über biologische Waffen von 1972 für den Kriegseinsatz verboten, nicht jedoch für den Einsatz im Inneren.

Von 1990 bis 1995 – so die „Los Angeles Times“ – gab es allein in den USA 61 Todesfälle im Zusammenhang mit Pfefferspray-Einsätzen.¹ Amnesty International (AI) fordert daher ein Moratorium für den internationalen Transfer von OC-Waffen. Ein Bericht für die Technologiefolgenabschätzungseinheit des Europa-Parlaments (STOA-Bericht) drängte letztes Jahr die EU-Staaten, den Verkauf, die Anschaffung und den Einsatz von Pfefferspray zu stoppen und weitere unabhängige medizinische

¹ Los Angeles Times v. 18.6.1995

Gutachten abzuwarten. Solche Untersuchungen sind in den Niederlanden, Großbritannien und Schweden angelaufen.²

Porton Down

Bereits im Ersten Weltkrieg waren Extrakte des ‚spanischen Pfeffers‘ (u.a. das Nervengas VAN) als militärische Kampfstoffe eingesetzt worden. In den USA begann man ab 1921 beim Edgewood Arsenal die physiologischen Wirkungen von Capsaicin, dem in OC enthaltenen Gift, mit Versuchen am Menschen zu testen. In den 50er Jahren schätzte auch das damalige British War Office OC als ein wirkungsvolles Aufstandsbekämpfungsmittel ein, entschied sich dann aber für CS-Gas.³

Die eigentliche Geschichte des Pfeffergases beginnt in Porton Down, ehemals Regierungseinrichtung für die Chemische Verteidigung (Government Chemical Defence Establishment) des Vereinigten Königreichs, wo man seit den 60er Jahren auf der Suche nach einem Ersatz für das ‚Tränengas‘ CN war.⁴ In den 70er Jahren finanzierte ‚Porton‘ Studien über die Neurophysiologie des Schmerzes, bei denen mit OC experimentiert wurde.⁵ Informationen über Pfeffer-Derivate als mögliche Aufstandsbekämpfungsmittel wurden jedoch schon damals im Rahmen des Quadrupartite Agreement, eines 1963 ins Leben gerufenen Verbundes der USA, Australiens, Kanadas und Großbritanniens ausgetauscht (heute bezeichnet als Technical Cooperation Programme). In den USA führten die Edgewood Arsenals 1968 entsprechende Tierversuche durch.

Zu einer Waffe entwickelt wurde Pfeffergas zunächst 1973 in den USA durch Aerko International und kurz darauf durch die in Fort Lauderdale angesiedelte Firma Luckey Police Products, die unter dem Markennamen Capstun ein Hand-Spray auf den Markt brachte. Für das Spray entschied sich zunächst die FBI-Akademie in Quantico, die 1987 Special Agent Thomas Ward zum Direktor ihres Programms für „weniger-tödliche“ Waffen ernannte.

2 STOA-Bericht: www.europarl.eu.int/dg4/stoa/en/publi/default.htm (An Assesment of Crowd Control Technologies, May 2000); AI: Stopping The Torture Trade, London 2001

3 Cookson, J.: Survey of Chemical and Biological Warfare, London 1969

4 SIPRI: The Problem of Chemical and Biological Warfare, Vol. I, Stockholm 1971, p. 64

5 z.B. an der Universität von Manchester: Foster, R.W.; Ramage, A.G.: Observations on the Effects of Dibenzoxazepine (CR) und Nonoyl-Vanillylamide (VAN) on Sensory Nerves, in: The British Journal of Pharmacology, March 1975, pp. 436-437

Im Mai 1989 erlaubte das FBI allen seinen Agenten offiziell den Einsatz von Capstun. Wards neunseitiges Papier „Chemical Agent Research: Oleoresin Capsicum“ wurde als eine Art OC-Bibel an alle Polizeien in den USA versandt. Kurz danach machte auch das Nationale Institut für Strafvollzug Capstun zu seiner bevorzugten Marke.⁶ Pfefferspray sei nunmehr bei fast allen US-Amerikanischen Strafverfolgungsbehörden im Einsatz, hielt 1997 eine Arbeitsgruppe des US National Institute of Justice fest. Es sei die „am weitesten verbreitete weniger-tödliche Waffentechnologie“.⁷

Die Pfeffer-Gas Industrie

Hersteller- und Handelsfirmen für chemische Aufstandsbekämpfungsmittel sind in den 90er Jahren wie Pilze aus dem Boden geschossen. Im Archiv der Omega-Stiftung finden sich Details über mehr als 300. Zu den Pfeffergas-Händlern in Europa gehören u.a. Equipol und SAE Alsetex in Frankreich, Def-Tec und IDC Chemie Handels GmbH in Deutschland, die Real Guarnnicionería SA in Spanien, IDC System in der Schweiz sowie Civil Defence Supply und Safeguard Technology in Großbritannien.⁸ Die weitaus größte Ansammlung von OC-Herstellern und -Händlern findet sich jedoch in den USA. Unter den 61 im STOA-Bericht genannten US-Firmen sind einige von internationalem Rang (Zarc International, Mace Security International, JAYCOR, Federal Laboratories, Def-tec, Armor Holdings und AAI corporation).

OC ist in vielen Formaten erhältlich. Als organischer Stoff wird es zum Versprühen mit einer Trägersubstanz gemischt (Öl, Alkohol, Glycol, Kerosin o.ä.). Der Anteil des Wirkstoffs Capsaicin liegt für Handsprays üblicherweise bei 1,3-2%. Das FBI forderte jedoch für den polizeilichen Einsatz eine Dosierung von 5%.

Erhältlich sind auch Sprays mit mehr Inhalt und größerer Reichweite. So behauptet Zarc für eines seiner Produkte eine Reichweite von 300 Metern. Andere Aufstandsbekämpfungsmittel – Schlagstöcke, Wasser-

6 Rhodes, N.: Capstun Kickbacks, in: Policing by Consent 1996, no. 4, pp. 10-11

7 zit.n. Seaskate Inc.: The Evolution and Development of Police Technology. A Technical Report prepared for the NIJ, July 1 1998, App. 8

8 Außerhalb Europas und der USA: SWAT Deftac (Südafrika); Great Cathay Products (Safron Group), Ramdon Chemicals, Sang Min International Co and Taichi Roc Industrial Corp (Taiwan); Tecnoboss SA de CV (Mexiko); Geisler Defence, ISPRA and TAR Ideal Concepts (Israel); Northern Ordnance, R. Nicholls Inc. Distributers (Kanada)

werfer, Gummischrotgranaten etc. – können durch OC-Beimischung aufgerüstet werden. Darüber hinaus wurden Helikopter, polizeiliche Einsatzwagen u.a. Fahrzeuge mit Vorrichtungen zur Abgabe von Pfeffergas ausgestattet. Neu auf dem Markt ist ein Pfeffer-Ball-System: In viele Teile explodierende Pfeffergas-Projektile können von einem speziell angepassten Gewehr aus abgeschossen werden. Dieses System wurde 1999 gegen die Anti-WTO-DemonstrantInnen in Seattle eingesetzt.

Einige technische Probleme bleiben bei der Standardisierung eines organischen Stoffs wie OC, dessen Wirkung je nach der extrahierten Frucht variiert. Verschiedene Firmen (wie Carl Hoernecke Chemie und IDC Chemie Handel in Deutschland und CDS in Großbritannien) vermarkten mittlerweile eine synthetische Form von OC namens PAVA.

Angeblich harmlos

Die frühen Behauptungen der Harmlosigkeit von Pfeffergas beruhten nicht zufällig auf den Arbeiten des FBI. Dessen OC-Programmchef Ward wurde 1996 verurteilt, weil er 57.000 Dollar Provisionen von Luckey Police Products angenommen hatte. Er akzeptierte einen Deal, der den vollständigen Verlust seiner Aufgaben beim FBI beinhaltete, und konnte damit sich und seine Frau – zufällig die Besitzerin der Firma – vor weiterer Strafverfolgung schützen. Die Aufdeckung dieses Interessenkonfliktes konnte den weltweiten Siegeszug von Pfefferspray-Produkten bei Polizeien, Strafvollzugsbehörden und Militärs aber nicht mehr stoppen. Behauptungen über die Sicherheit und Harmlosigkeit von OC wurden nach Wards Verurteilung immerhin mit einer gewissen Zurückhaltung aufgenommen. Zwar wies z.B. die US-Marine weiterhin alle Warnungen zurück, dass OC Erbgutschäden hervorrufe und ein Nervengift sei. Selbst die Marine beschränkte jedoch in den späten 90er Jahren ihre Feldversuche mit dem Reizstoff.

Besonders gefährlich ist OC für Personen, die unter Atemproblemen und Asthma leiden bzw. Medikamente oder Drogen nehmen. Schweden begründet seine Ablehnung des Pfeffersprays mit möglichen schweren Schädigungen der Hornhaut des Auges. Der STOA-Bericht beruft sich insbesondere auf die Ergebnisse einer Forschergruppe aus North Carolina (USA), wonach OC zu Schädigungen des Erbgutes, zu Degenerationen der Nervenfasern der Augenhornhaut und nervenlähmenden Hornhautentzündungen (die sich durch ein Hornhautödem manifestiert), Schädigungen von Gehirn, Leber und Nieren sowie Magengeschwüren führen

kann. Dr. Stopford und seine KollegInnen nannten eine ganze Serie weiterer gesundheitlicher Risiken in Zusammenhang mit Pfefferspray: Augenschäden, Hautkrankheiten (Allergien, Blasen), Schädigungen von Atmungsorganen (Kehlkopfkrämpfe, Bronchialkrämpfe, Atemstillstand, Lungenödem), akuter Bluthochdruck und Unterkühlung.⁹

Gesundheit und Sicherheit für ‚Cops and Rebels‘

Die britischen Polizeien erwogen die Einführung von Pfeffergas, bis ein höherer Polizeibeamter sich zur besten Fernseh-Sendezeit live besprühen ließ, um zu beweisen, wie harmlos der Stoff sei. Die laufenden Kameras dokumentierten seine allergischen Reaktionen und die Panik, die ihn befiel. Die Tatsache, dass der Mann mehrere Wochen krankheitshalber dem Dienst fernbleiben musste, mag das Nachdenken über die gesundheitlichen Risiken von Pfefferspray beschleunigt haben. Dazu beigetragen hat wohl auch die Furcht vor möglichen Schadensersatzklagen von Polizeibeamten, die im Laufe ihres Berufslebens unweigerlich eine Dosis von Pfefferspray abbekämen.

Generell sind die Langzeiteffekte von chemischen Aufstands- bekämpfungsmitteln zu wenig untersucht. Das gilt insbesondere für den zusammenhängenden Einsatz verschiedener Stoffe, wie das etwa 1999 in Seattle der Fall war, wo CS, CN und Pfefferspray gegen die Protestierenden versprüht wurden. Die Tatsache, dass einige der Opfer unter Würgekrämpfen litten, ließ viele der Betroffenen glauben, hier sei ein neuartiges Nervengas eingesetzt worden. Auch Hersteller warnen vor Synergieeffekten verschiedener Stoffe. Zarc International z.B. gibt zu bedenken, dass Fälle „belegt“ seien, wo eine Mischung von CS und OC in Pfeffersprays zu „Augenverletzungen und Blindheit“ führten.¹⁰ Solche Mischsysteme sind jedoch heute allgemein erhältlich.

Das Stockholmer Friedensforschungsinstitut (SIPRI) warnte schon 1975, dass die toxischen Effekte chemischer Kampfstoffe – inkl. Tränengasen – häufig erst Jahre nach dem Einsatz zu Tage treten.¹¹ Belege hier-

9 Stopford, W.: Statement concerning patho-physiology of Capsicum and risks associated with Oleo-resin capsicum exposure. Division of Occupational and Environmental Medicine, Duke University Medical Centre, Durham, North Carolina, July 1996

10 Zarc International: Cap Stun Weapons – Aerosol product Line, Law Enforcement & Military, Technical Information, 1993, p. 44

11 SIPRI: Delayed Toxic Effects of Chemical Warfare Agents, Stockholm 1975, pp. 15-17

für ergaben sich letztes Jahr in Nordirland. In diesem Fall handelte es sich um CR-Gas, eine Waffe für Spezialeinheiten. Ehemalige Republikanische Gefangene in Long Kesh gaben an, die britische Armee habe beim Brand des Gefängnisses im Oktober 1974 aus Helikoptern Kanister mit der Aufschrift MoD CR abgeworfen. Die Behörden hätten später von allen Beteiligten Blutproben nehmen lassen. „Wenn unsere Zahlen stimmen,“ so der ehemalige Long Kesh-Häftling Jim McGann, „ist ein Fünftel der Männer, die vor 26 Jahren in Long Kesh einsaßen, an Krebs gestorben.“¹² Die britische Regierung hat CR-Einsätze stets abgestritten. Sicher ist aber, dass CR-Handsprays in Long Kesh auf Lager waren.

Die Beteuerungen der britischen Regierung über die Ungefährlichkeit von CR gleichen denen anderer Regierungen in Bezug auf Pfefferspray. „Sowohl über chronische Krankheiten, die von CR ausgelöst werden, als auch über seine karzinogene Wirkung ist derzeit kaum etwas bekannt“, heißt es in einem bezeichnenderweise internen ‚Porton‘-Bericht von 1994.¹³ In Bezug auf OC kommt der Bericht „zu der Schlussfolgerung, dass der Stoff zu Genmutationen und Krebs führen, Überempfindlichkeiten hervorrufen sowie Schädigungen von Nervensystem, Lunge, Herz und Kreislauf auslösen kann.“

Gefahren ergeben sich jedoch nicht nur aus dem OC selbst, sondern auch aus den Lösungsmitteln und Treibstoffen in Pfeffersprays. So ist z.B. der Isopropyl-Alkohol, der seinerzeit für Capstun benutzt wurde, brennbar. New Yorker Polizeibeamte gingen 1990 mit Capstun gegen einen verwirrten Jungen vor, der sich mit einem Hammer und zwei Messern im Badezimmer einer Wohnung verbarrikadiert hatte. Nachdem das Pfefferspray seine Wirkung verfehlte, setzten die Beamten einen Taser, eine Elektroschock-Pistole, ein. Der Alkohol entzündete sich, das Feuer brachte dem Jungen Verbrennungen zweiten Grades bei.¹⁴

Missbrauch – Lehren aus den USA

¹² Andersonstown news v. 14.10.2000

¹³ Rice, P.; Jugg B.: A review of the Toxicology of the Riot Control Agent O-Chlorobenzylidene Malononitrile (CS Gas). A Report compiled for the UK Police Scientific Development Branch by Medical Countermeasures (Biology) CBDE Porton Down, December 1994

¹⁴ Cincinnati Police Division Chemical Aerosol Report 1992

Typischerweise geht die Einführung starker Reizstoffe wie OC mit Be-
teuerungen einher, dass diese Waffen nur zurückhaltend und nur im
Rahmen enger Richtlinien eingesetzt würden. Solche Erklärungen sollen
Befürchtungen zerstreuen, dass OC-Waffen ihrer Natur nach zu Miss-
bräuchen führen. Fälle aus den USA, dem Land mit der längsten Ge-
schichte des OC-Einsatzes, belegen jedoch, dass diese Waffe allen Richt-
linien zum Trotz systematisch für grausame, unmenschliche und ernied-
rigende Behandlungen eingesetzt wird.¹⁵

Chemische Waffen, so Amnesty International, begünstigen die unter-
schiedlichsten Formen von Menschenrechtsverletzungen u.a. Sofort-
„Bestrafungen“ auf der Straße. In diversen Fällen sei OC auf bewusst
grausame Art gegen bereits flucht- und bewegungsunfähige Verdächtige
eingesetzt worden. Im Oktober 1997 beispielsweise spritzte die Polizei in
Humboldt County (Kalifornien) TeilnehmerInnen einer gewaltfreien
Sitzdemonstration flüssiges OC direkt in die Augen. Amnesty kommentierte
diese Form der „chemischen Bestrafung“ als „gleichbedeutend mit
Folter“. Auf die gleiche Weise war die Polizei in Illinois im Juni 1994
gegen Gewerkschafter vorgegangen.¹⁶

Im Mai 2000 urteilte das Bundesberufungsgericht in San Francisco,
dass der Einsatz von OC „in bestimmten Fällen verfassungswidrig und
unverhältnismäßig sein kann.“¹⁷ Das Urteil aus San Francisco, so Am-
nesty, „sollte ein klares Signal an Polizeibeamte sein“. Der „bewusste
Einsatz von Pfefferspray mit dem Ziel, Schmerzen zuzufügen, um auf
diese Weise ungefährliche DemonstrantInnen zu unterwerfen“, sei nicht
länger hinzunehmen. Amnesty kritisierte darüber hinaus die fehlende
Kontrolle der Polizei. Viele kleinere Polizeibehörden verfügten über kei-
nerlei Richtlinien für die Erfassung von Verletzungen und Todesfällen im
Zusammenhang mit Pfefferspray-Einsätzen. So habe das Justizdeparte-
ment von Kalifornien der Organisation im Februar 1998 mitgeteilt, seit
Juni 1996 würden solche Informationen nicht mehr angefordert und
auch nicht mehr erfasst.¹⁸

15 Solche Fälle gibt es auch in Europa. Das Anti-Folter-Komitee der UNO berichtet von
einem rassistischen Polizeiübergreif aus Österreich, bei dem Pfefferspray eingesetzt wur-
de; AI Index EUR 13/07/00, 24.3.2000

16 AI: Presseerklärung v. 7.11.2000

17 AI Index AMR 51/72/2000, 17.5.2000

18 AI: United States of America – Rights For All, London 1998

Missbräuche ergeben sich aber auch aus dem Fehlen von Vorschriften und Kontrollen über die Menge des versprühten OC. In einigen Fällen – z.B. in Philadelphia – existieren klare Anweisungen, dass die Zielperson mindestens zwei Meter entfernt sein muss und ihr höchstens zweimal hintereinander eine halbe Sekunde lang ins Gesicht gesprayed werden darf.¹⁹ Allerdings erweisen sich häufig DrogenkonsumentInnen als resistent gegen solche kurzen Einsätze, was Polizeibeamte verleitet, weitere Spraystöße abzugeben. An diesem Punkt können sich polizeiliche Vorschriften und Richtlinien der Herstellerfirmen widersprechen.

Ein solcher Widerspruch führte zum Tod eines Mannes, der in Novato (Kalifornien) mit OC besprüht wurde. Gemäß den Richtlinien der örtlichen Polizei „soll Oleoresin Capsicum (Pfefferspray) nur so lange gegen Verdächtige eingesetzt werden, wie es unbedingt notwendig ist, um sie unter Kontrolle zu bringen.“ Diese Regel, so John Crew, der für Polizeifragen zuständige Direktor der American Civil Liberties Union in Nordkalifornien, „widerspricht den Gebrauchsanweisungen der Hersteller. Sie bedeutet nämlich, dass man solange sprüht, bis der Verdächtige eben tatsächlich unter Kontrolle ist ... Wenn man einmal sprüht und es wirkt nicht, so raten dagegen die Hersteller, wird es auch nach mehrfachem Spraying nicht wirken. Unsachgemäßes lang anhaltendes Sprühen setzt die Betroffenen jedoch einem erhöhten Gesundheitsrisiko aus.“²⁰

Die schlimmsten Fälle von OC-Missbrauch ereigneten sich in Gefängnissen. Mehrere Fälle sind bekannt, wo gefesselte Gefangene mit OC besprüht wurden und ersticken. Bestimmte Formen des Missbrauchs sind in US-Gefängnissen institutionalisiert, wobei Amnesty vor allem von Misshandlungen in Oregon und Kalifornien berichtet. Offiziell dokumentiert ist der institutionalisierte OC-Missbrauch in den Gefängnissen von Maricopa-County (Arizona).

Im Oktober 1995 inspizierte ein Strafvollzugsexperte die sechs Anstalten des Bezirks. In seinem Bericht heißt es: „Ich war ehrlich gesagt verblüfft, dass nahezu jeder Gefängnisbeamte, den ich sah, nicht-tödliche Waffen bei sich trug – Betäubungspistolen (stun-gun) und Pfeffersprays. Ich habe über 700 Anstalten in den ganzen USA und in zwölf weiteren Staaten besucht, darunter einige Hochsicherheitsgefängnisse, aber so etwas habe ich bisher noch nicht gesehen.“ Das sei „nicht überraschend“,

19 Philadelphia Police Department, Directive 43

20 San Francisco Chronicle v. 22.10.1997

schreiben die Gefängnisbeamten in ihrer Antwort. „Das Maricopa County Sheriffs Office wurde von der National Sheriffs Association als Objekt eines Pilotversuchs des National Institute of Justice (NIJ), einer Evaluation nicht-tödlicher Waffen im Gefängnisbereich, ausgewählt.“²¹ Die Gefangenen dienten also als Versuchskaninchen eines größeren Experiments.

„Ich bin der festen Überzeugung,“ so schrieb auch der von der Gefängnisbehörde aufgebotene zweite Gutachter George Sullivan, „dass jede Gefängnisverwaltung, die diesen Bericht liest, sofort OC Pfefferspray oder -schaum aus ihrem Arsenal aussondern und dem Personal den Einsatz dieser Mittel verbieten wird.“²² Sullivan empfahl dem Sheriff und seinen führenden Beamten, einen Bericht von Mike Doubet über die medizinischen Implikationen von OC-Sprays zu lesen.²³

Proliferation

Pfeffergas wird weltweit aggressiv vermarktet. In den 90er Jahren etwa wurden Einsätze von El Salvador über Chile bis Hong Kong berichtet. Die Hersteller des Pepperballs rühmen sich potentieller Kunden in Indonesien und Südamerika. Diese Verbreitung nachzuvollziehen, bleibt schwierig, da die Medien oft alle Reizstoffe schlicht als „Tränengas“ bezeichnen. Noch schwieriger gestaltet sich die Dokumentation gesundheitlicher Schäden, da diverse Staaten solche Meldungen als politisch inkorrekt einstufen. Trotz massiven Gebrauchs chemischer Aufruhrbekämpfungsmittel gibt es in Südkorea keine einzige Studie. Die Todesursache „Tränengas“ ist auf israelischen Totenscheinen nicht erlaubt.

Der STOA-Bericht empfahl, den Gesundheitszustand von OC-Besprühten zu dokumentieren und Daten über Exportlizenzen offenzulegen, um eine genauere Überprüfung der Ausbreitung dieser Waffen zu ermöglichen. Trotz der Moratoriumsforderung sind OC-Sprays mittlerweile auch in Deutschland angekommen. Bis zu einer wirklichen Evaluation sind dieje-

21 Response and Outline To Expert Penologists Report (Gene Miller), Use of Force in Maricopa County Jail System, 1996

22 Sullivan, G.: Report of Corrections Consultant On Use of Force on the Maricopa County Jails, Phoenix, Arizona, May 14 1996

23 Doubet, M.: The Medical Implications of OC Sprays, PPCT Management Systems Inc., South Illinois, USA 1997

nigen, die von einem OC-Einsatz betroffen werden, nichts anderes als Versuchskaninchen.

Steve Wright ist Direktor der Omega-Stiftung in Manchester.

Gepfefferte Einsätze auch bei der deutschen Polizei

Im Juni 1999 empfahl die Innenministerkonferenz aufgrund einer Vorlage des Polizeitechnischen Institutes der Polizei-Führungsakademie die Einführung von Reizstoffsprühgeräten mit Capsaicin (Pfefferspray) bei den Polizeien des Bundes und der Länder. Bayern startete daraufhin als erstes Land einen sechsmonatigen Versuch mit 1.000 BeamInnen und setzt seit Februar 2000 bei der gesamten Polizei Pfefferspray ein. Alle übrigen Bundesländer mit Ausnahme Berlins folgten diesem Beispiel entweder noch im Laufe des Jahres 2000 oder – wie das Saarland und Sachsen-Anhalt – Anfang 2001.

In Berlin wird Pfefferspray erst ab dem 1.1.2002 eingesetzt. Hier war eine Änderung des Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwanges (UZwG) notwendig, da das Gesetz bisher nur Tränengas als Reizstoff zuließ. Trotz der bekannten Risiken befürworteten auch Bündnis 90/Die Grünen die Einführung von Pfefferspray „als Ökologisierung der Nahkampfstoffe“, so Berlins Justizsenator Wolfgang Wieland. Bedingung war, Pfefferspray nicht zusätzlich, sondern alternativ zu CN- und CS-Gas einzuführen. Herkömmliches Tränengas darf nach dem geänderten UZwG nur noch dann eingesetzt werden, wenn dies „zwingend erforderlich ist“, z.B. bei größeren Menschenansammlungen. Alle anderen Länderpolizeien haben die Wahl, Pfefferspray oder Tränengas zu verwenden. Die vollständige Umrüstung auf Pfefferspray wird sich jedoch hinauszögern, da nur leere oder verfallene CN- oder CS-Gas-Patronen sukzessive ausgetauscht werden.

Per Erlass von März 2001 hat das Bundesinnenministerium Pfefferspray für den Bundesgrenzschutz zugelassen. Einen genauen Einführungstermin konnte die Grenzschutzdirektion aufgrund des Ausschreibungsverfahrens noch nicht nennen.

Für den Einsatz von Pfefferspray bestimmen bspw. die niedersächsischen Dienstvorschriften, dass es wegen des erhöhten Verletzungsrisikos nicht aus unter 1 m Entfernung eingesetzt werden darf, und nur max. drei Sprühstöße in das Gesicht (nicht in die Augen!) abgegeben werden dürfen. Wegen der starken Wirkung sollen die BeamInnen Erste-Hilfe-Maßnahmen einleiten (Augenspülungen, frische Luft) und auf Handfesselungen auf dem Rücken verzichten.

(Martina Kant)

Demonstrationsbeobachtungen

Politisch-polizeiliche Eskalation gegen Demonstrationen

von Elke Steven

Die Demonstrationsbeobachtungen des Komitees für Grundrechte und Demokratie begannen 1981 in Brokdorf. Seitdem hat das Komitee immer wieder das Geschehen bei Demonstrationen selbst sowie dessen Vorgeschichte und mediale Nachwehen dokumentiert. Auch 20 Jahre nach der Brokdorf-Demonstration wird die Versammlungsfreiheit eingeschränkt und ausgehebelt. Die vermeintlichen Gründe hierfür schaffen Politik und Polizei notfalls selbst – durch Gewaltprognosen ohne konkrete Anhaltspunkte und durch Polizeieinsätze, die gewaltsame Reaktionen erst hervorlocken.

Die Versammlungsfreiheit, die grundrechtlich geschützte kollektive Einmischung, stellt einen Stachel im sonst ungestörten, vom politischen Establishment bestimmten Entscheidungs- und Handlungsablauf dar. Kein Wunder, dass die Versuche, das störende Grundrecht gesetzlich einzuschränken, in den vergangenen Jahrzehnten nie abgerissen sind.

Einschränkungen erfolgen aber nicht nur per Gesetz, sondern vor allem durch politisch-polizeiliche Eskalationsprozesse, die immer wieder nach ähnlichem Muster ablaufen: Demonstrationen werden, gestützt auf pauschale Gewaltprognosen, mit Auflagen versehen oder verboten. Zur Durchsetzung der Verfügungen kontrolliert die Polizei das gesamte Geschehen und demonstriert ihre Macht- und Gewaltmöglichkeiten. Gegen die nichtigste Ordnungswidrigkeit kann nach Belieben und streng legal eingeschritten werden. Von den folgenden polizeilichen Maßnahmen sind jedoch alle BürgerInnen betroffen. Wenn überhaupt, werden meist erst durch die polizeilichen Einschränkungen der Freiheitsrechte Gegenreaktionen auf Seiten einzelner Demonstrierender herausgelockt. Zu Sachbe-

schädigungen und Steinwürfen kommt es selbst dann nur selten. Diese bieten jedoch die Legitimation für weitere polizeiliche Gewalt – gegen die Demonstration als ganzes und keineswegs nur gegen die einzelnen Steinerwerfer. Abschreckung ist das Ergebnis, wenn nicht sogar das Ziel. Aus den Berichten über solche Ereignisse, die häufig von polizeilichen Verlautbarungen geprägt sind und die tatsächlichen Vorgänge entstellen, lassen sich erneut Forderungen nach Einschränkung der Versammlungsfreiheit herleiten.

Demonstrationsbeobachtungen sollen solchen einseitigen „Wahrheiten“ entgegentreten. Sie sollen einerseits verhindern, dass am Ende nur noch begleitende Gewalterscheinungen den Demonstrationzweck verdunkeln und andererseits sicherstellen, dass Gewalterscheinungen nicht nur einer Seite – es sei denn, dies träfe zu – undifferenziert zur Last gelegt werden. Um dies zu erreichen, müssen die Beobachtenden selbst über verlässliche Informationen verfügen. Die Beobachtung einer Demonstration beginnt daher nicht erst beim Abmarsch der Demo, sondern bereits im Vorfeld mit dem Zusammentragen aller Verlautbarungen sowohl der Aufrufenden als auch von Politik und Polizei. Schon zu Beginn der Demonstration selbst müssen viele Beobachtende an den verschiedenen Orten sein, um das etwaige Entstehen von Gewalt und deren Eskalation beschreiben zu können. An den Tagen danach sind die polizeilichen, publizistischen und politischen Reaktionen auszuwerten.

Drei unterschiedliche Demonstrationen hat das Komitee im Jahre 2001 bisher beobachtet: Am 3. März fand in Dortmund eine Demonstration der NPD und eine Gegendemonstration eines breiten Bündnisses statt, an dem Aktive aus dem Umfeld der Antifa beteiligt waren; bei vorausgegangenen antifaschistischen Demonstrationen nicht nur in Nordrhein-Westfalen war die Polizei unverhältnismäßig hart vorgegangen oder hatte die TeilnehmerInnen gar eingekesselt. Vom 24. bis 29. März beobachtete das Komitee – wie auch in den Jahren zuvor – die Proteste gegen den Transport von hochradioaktivem Müll in das Zwischenlager in Gorleben. An der Berliner „Revolutionären 1. Mai-Demonstration“ waren das Komitee und die Berliner Arbeitsgruppe „Gegen Polizeigewalt!“ wie im letzten Jahr mit einer großen Anzahl von Beobachtenden vor Ort.

Demonstrationsverbote

Während Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), vor allem das Brokdorf-Urteil von 1985 sowie der Beschluss zu den Sitzblok-

kaden, die Versammlungsfreiheit gestärkt haben, wurden auf politischer Ebene ständig Vorstöße zu ihrer gesetzlichen Einschränkung gemacht. Im vergangenen Jahr nahm die CDU zwar die Demonstrationen rechtsextremer Gruppen zum Anlass für einen entsprechenden Gesetzentwurf, aber letztlich ging es auch darin vor allem um die Einschränkung des Grundrechts. „Ein Versammlungsverbot muss bereits schon bei der Gefahr einer nachhaltigen Beeinträchtigung erheblicher, insbesondere außenpolitischer Belange der Bundesrepublik Deutschland möglich sein.“¹ Einmal mehr wurde in diesem Entwurf von der zu schützenden „Würde“ des Ortes gesprochen, die es nötig mache, Plätze zu versammlungsfreien Gebieten zu erklären. Von der Würde der BürgerInnen, vor denen diese Orte „geschützt“ werden sollen, war keine Rede.

Zwar lehnte der Bundestag diesen gesetzlichen Einschränkungsversuch vorerst ab. Schon auf der Basis des bestehenden Rechts aber sind die behördlichen und polizeilichen Eingriffe in die Demonstrationsfreiheit gravierend. Immer erneut verbieten die Ordnungsbehörden Versammlungen oder belegen sie mit unverhältnismäßigen Auflagen. Und immer erneut bleibt dann nur der Weg über die Gerichte. Zwar stützen die entsprechenden Verfügungen ihre Gewalterwartungen nach wie vor auf allgemeine Vermutungen und interessierte Gerüchte. Die vom Brokdorf-Beschluss geforderte Güterabwägung zwischen dem Grundrecht auf Demonstrationsfreiheit und anderen möglicherweise beeinträchtigten Rechten findet meist nur formal und eher zur Schau statt. Trotzdem wird kurzerhand behauptet, die Verfügung, die eine Versammlung bis zur Unkenntlichkeit einschränkt, entspreche den Anforderungen, die das BVerfG im Brokdorf-Urteil aufgestellt hat.

Die Gerichte haben in letzter Zeit einige Verbote bestätigt. Das BVerfG ließ die Allgemeinverfügung der Bezirksregierung Lüneburg gegen die Demonstrationen im Wendland gelten. Auch das generelle Demonstrationsverbot in Kreuzberg am 1. Mai nach 15.00 Uhr blieb bestehen. Dagegen hob das BVerfG alle Verbote von NPD-Versammlungen auf; nur eine Auflage (eine zeitliche Verschiebung) hatte Bestand.

Demonstrationen unter polizeilicher Kontrolle

1 BT-Drs. 14/4754 v. 27.11.2000, S. 1

Zugenommen haben aber nicht nur die willkürlichen Verbote und Auflagen, sondern auch die willkürlichen Eingriffe. Erschreckend ist das Maß, in dem Demonstrationen unter polizeilicher Kontrolle stehen. Zwar beinhaltet die Versammlungsfreiheit, dass BürgerInnen Ort und Zeitpunkt der Demonstration selbst bestimmen, ihre Versammlungen selbst organisieren und ihren Umgang miteinander so regeln, wie sie es wollen. Häufig tritt die Polizei jedoch auf, als ob sie die Versammlung zu organisieren hätte und beschränkt sich nicht auf die notwendige Regelung des Verkehrs. Sie kontrolliert, wer unter welchen Bedingungen Zugang zu einer Demonstration hat. Schon die massive polizeiliche Präsenz stellt eine dauernd legitimationspflichtige Gewalt dar.

Im Wendland galt per Allgemeinverfügung ein Demonstrationsverbot entlang der Transportstrecke. Doch selbst wenn keine Versammlung stattfand, wurden alle, die sich den Schienen näherten, aus diesem Bereich vertrieben. Die Polizei kontrollierte in der Region auch außerhalb der 50-Meter-Grenze, einige Jugendliche wurden auf bloßen Verdacht in Gewahrsam genommen.² Fahrzeugkontrollen auf den Hauptzufahrtsstraßen und die Überwachung von Gebäuden starteten lange vor Beginn des Castor-Transports und der Proteste. In Dortmund überprüfte und durchsuchte die Polizei die meisten Jugendlichen, die durch den Bahnhof zur Demonstration kommen wollten. Auch in Berlin wurden von morgens an die Zugänge nach Kreuzberg überwacht und Personen kontrolliert. Dass Demonstrationen videoüberwacht werden, ist selbstverständlich geworden. Von „Beweissicherungswagen“ und Polizeibeamten mit kleinen Handkameras wird die ganze Veranstaltung überwacht. Die informationelle Selbstbestimmung wird mit der vorgeblichen Notwendigkeit „vorbeugender“ Bekämpfung von Straftaten außer Kraft gesetzt.

Im Wendland wurden darüber hinaus die Voraussetzungen zur Wahrnehmung des Versammlungsrechts mit einer Fülle baurechtlicher Auflagen be- und verhindert. Nicht Grundgesetz und Versammlungsrecht bildeten hier den Maßstab des polizeilichen Handelns, sondern eine verwaltungsrechtliche Handhabe gegen Camps.

Individuelle Kontrolle

² Komitee für Grundrechte und Demokratie: Castor-Transport im März 2001 – Die Kontinuität undemokratischer Politik und systematischen Missbrauchs der Polizei, Juli 2001

Zu den Einschränkungen der Demonstrationsfreiheit gehört auch die Vorverlagerung der Kontrolle. Ende November 2000 beschloss die Innenministerkonferenz die Errichtung neuer Dateien „Gewalttäter Rechts“ und „Gewalttäter Links“ beim Bundeskriminalamt. Erfasst werden sollen hierin nicht nur Verurteilte oder Beschuldigte, sondern alle Personen, gegen die Platzverweise ausgesprochen oder deren Personalien festgestellt wurden. Die Daten sollen mindestens fünf Jahre lang gespeichert bleiben.³

Mit Hausbesuchen, Ausreiseverboten und Meldeauflagen ging die Polizei bisher gegen vermutete Fußball-Hooligans vor. Seit den Auseinandersetzungen zwischen Demonstrierenden und Polizei in Göteborg wird das im vor einem Jahr geänderten Passgesetz enthaltene Instrumentarium auch gegen Personen eingesetzt, von denen die Polizei annimmt, dass sie zu einer internationalen Demonstration reisen möchten.

Auch vor Demonstrationen im Inland wurden schon Meldeauflagen versandt. Am 8. Juni 2001 schrieb das Ordnungsamt der Stadt Tübingen einer Person, sie müsse sich am „Montag, 11.06.2001 um 10.00 Uhr sowie um 17.00 Uhr beim Polizeirevier Tübingen melden.“ Sollte sie sich dort nicht aufhalten, müsse sie einen „Hinwendungsort“ mitteilen, damit eine andere Polizeidienststelle bestimmt werden könne. Ein Zwangsgeld von 1.000,- DM und polizeilicher Gewahrsam wurden vorsorglich angedroht. In der Begründung wird auf den Transport von abgebrannten Brennelementen nach La Hague hingewiesen. Für alles weitere reichen vage Vermutungen: „Auch für den am 11.06.2001 geplanten Transport ist davon auszugehen, dass insbesondere die süddeutschen Anti-AKW-Aktionsbündnisse wieder zu Aktionen an den KKW Biblis und Philippsburg sowie an der Transportstrecke aufrufen werden. Aufgrund der bisherigen polizeilichen Erfahrungen sind dabei insbesondere Blockadeaktionen im Rahmen der ‚Kleingruppentaktik‘ zu erwarten.“ Die so angesprochene Person wird „verdächtig“, Straftaten begehen zu wollen. Der Beleg: Sie habe sich bereits einmal – Zeit und Ort werden bis auf den Bahnkilometer genau angegeben – an einem Gleisbett angekettet und ein anderes Mal an einer Sitzblockade teilgenommen. Strafbefehle oder Bußgeldbescheide liegen nicht vor. An der Begehung solcher „Straftaten“ solle sie zukünftig gehindert werden. Das öffentliche Interesse hieran

3 PDS-Bundestagsfraktion: Pressemitteilung v. 19.2.2001

habe Vorrang vor ihrem „privaten Interesse“ an „uneingeschränkter Freizügigkeit“. Die in der Verfügung als Straftaten gewerteten Handlungen wurden allerdings vor Gericht bisher als Ordnungswidrigkeiten geahndet und mit niedrigen Bußgeldern belegt. Vor vier Jahren ist ein Verfahren wegen Anketzens an die Gleise bei einem Castor-Transport vom Landgericht Lüneburg gegen Zahlung einer Geldbuße eingestellt worden.⁴ Gegen viele SitzblockiererInnen sind in der Vergangenheit nicht einmal Strafbefehle erlassen worden.

Ingewahrsamnahme

Geringfügige Regelverstöße einzelner werden häufig als Begründung weitreichender Eingriffe der Polizei genutzt. Einkesselungen und Ingewahrsamnahmen richten sich dabei gegen die Versammlungen insgesamt. Sowohl die möglichen Gründe als auch die Dauer solcher „Ingewahrsamnahmen“ sind im Polizeirecht der Länder in den letzten Jahren weiter gefasst worden. Der „Unterbindungsgewahrsam“ wird nicht zur Abwehr konkreter Gefahren oder zur Strafverfolgung verhängt, sondern vorbeugend. In Niedersachsen beträgt die maximale Dauer vier, in anderen Ländern sogar 14 Tage. In der Praxis werden die Betroffenen genau so lange in Haft behalten, dass keine richterliche Überprüfung erfolgt.

Im Dezember 2000 kesselte die Polizei in Dortmund fast 650 vorwiegend jugendliche DemonstrantInnen ein, die gegen den Aufmarsch der NPD protestierten, und nahm sie in Gewahrsam. Bei klirrender Kälte mussten sie zunächst auf der Straße ausharren, ehe sie in Gefangenen-sammelstellen gebracht und in Käfige gesperrt wurden. Genauso war es im Oktober 2000 ebenfalls in Dortmund 350 Anti-NPD-Demonstrierenden ergangen. Im Eilverfahren entschied das Oberverwaltungsgericht Münster am 2.3.2001, dass „die Einkesselung friedlicher Demonstranten ... ohne vorherige Auflösung der Versammlung rechtswidrig“ sei.⁵ Im Wendland fanden über 1.400 Ingewahrsamnahmen statt.⁶ Bis auf eine Ausnahme wurden alle Festgenommenen nach einigen Stunden und der Personalienüberprüfung entlassen. Jochen Stay, Mitorganisator der explizit gewaltfreien Sitzblockade von X-tausendmal-quer, wurde – rich-

4 vgl. Ehmke, W.: Das Verschwinden der Politik, in: anti atom aktuell, Mai 2001, Nr. 119-120, S. 67

5 Westfälische Rundschau v. 3.3.2001; Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 5.3.2001

6 EA Gorleben, in: anti atom aktuell, Mai 2001, Nr. 119-120

terlich bestätigt – bis zum Ende des Transportes in Unterbindungsgewahrsam belassen. In allen anderen Fällen, in denen Gerichte entschieden, mussten die Betroffenen sofort entlassen werden, da die Gründe für eine Fortdauer des Gewahrsams nicht reichten.

In Berlin brüstete sich Innensenator Werthebach damit, dass insgesamt 616 BürgerInnen am Nachmittag und Abend des 1. Mai festgenommen worden waren. Vor allem friedliche BürgerInnen, die zur falschen Zeit am falschen Ort waren, wurden hier ihrer Freiheit beraubt. Viele BesucherInnen des Straßenfestes auf dem Mariannenplatz, aber auch einige DemonstrationsbeobachterInnen wurden in den Abendstunden des 1. Mai eingekesselt und in Gewahrsam genommen.

Der sonnige Tag hatte an diesem 1. Mai viele BerlinerInnen ins Freie gelockt. Ab 15.00 Uhr war jedoch jede öffentliche Versammlung unter freiem Himmel in Kreuzberg untersagt. Und so begann die Polizei ab ca. 16.00 Uhr überall dort, wo zu viele Personen beieinander standen, gegen „Ansammlungen“ einzuschreiten, sie auseinander zu treiben, wegzuprügeln und Straßenzüge abzusperrten. Aus den von diesen Maßnahmen betroffenen Gruppen kam es dann auch zu Flaschen- und Steinwürfen in Richtung Polizei, später auch zum Entzünden von Containern und Autos. Während die Polizei gegen die Steinwerfer einige Zeit kaum einschritt, trieb sie viele andere BürgerInnen vor sich her, hetzte sie auf den Mariannenplatz, auf dem schon den ganzen Tag das besagte Fest mit vielen Ständen stattfand, und kesselte dort eine große Gruppe ein.

Rechtlosigkeit im Polizeigewahrsam

An diesem Kreuzberger 1. Mai standen gegen 16.30 Uhr auf und an der Kreuzung Oranienstraße/Adalbertstraße viele Leute herum. Die Polizei betrachtete dies als Versammlung und forderte sie auf, den Platz zu verlassen. Vor allem aber drängte sie schnell alle Herumstehenden weg und nahm zwei oder drei Personen fest. Darunter Wolf-Dieter Narr, Professor an der FU Berlin und Mitherausgeber dieser Zeitschrift. Narr war mit Ausweis und gelbem Schal deutlich als Demonstrationsbeobachter gekennzeichnet. Fünfeinhalb Stunden befand er sich im „Gewahrsam“ der Polizei, andere waren dort noch einige Stunden länger.

Für die Betroffenen einer solchen Festnahme ist die völlige Rechtlosigkeit eine entscheidende Erfahrung. Nur und erst dann, wenn ein Richter hinzugezogen wird, kommen Rechte ins Spiel. Die Erfahrungen aus dem Wendland zeigen, dass dann in fast allen Fällen die sofortige

Freilassung erfolgt. Zwar hat nach den meisten Polizeigesetzen eine „sofortige“ richterliche Überprüfung zu erfolgen. Häufig wird jedoch bewusst der rechtsfreie Raum vor der richterlichen Überprüfung genutzt, weswegen die Polizei den Betroffenen auch weder Anschuldigungen vorhält oder Fragen zur Tat stellt noch sie über ihre Rechte belehrt. Der Zeitpunkt der möglichen Kontrolle wird herausgezögert. Einkesselungen und die daran anschließenden Ingewahrsamnahmen großer Gruppen dauern meist viele Stunden. Die drei Gefangenen aus dem Kreuzberger Beispiel saßen zweieinhalb Stunden in einem Polizeibus und blieben auch danach in Zellen im Landeskriminalamt ohne rechtliches Gehör. Erst insgesamt fünf Stunden nach seiner Festnahme erhielt unser Beobachter die Möglichkeit eines Telefonats.

Eine wesentliche Erfahrung ist für die Festgenommenen, dass sie zum Objekt schikanöser Kontrollen und Maßnahmen werden. Bei einer ersten Durchsuchung werden bereits alle mitgeführten Gegenstände abgenommen. Damit hat es aber nicht sein Bewenden. Bei jeder Verlegung vom Gefangenentransporter in die Sammelstelle und später in die Zelle werden die Festgenommenen erneut durchsucht; man tastet sie ab, untersucht ihre Schuhe und nimmt ihnen „zur eigenen Sicherheit“ Schnürsenkel und Gürtel ab. Hinzu kommt häufig – insbesondere bei jüngeren Personen – der erniedrigende Blick in die „Körperöffnungen“. Gegen die erkenntnisdienliche Behandlung kann zwar Widerspruch eingelegt werden, durchgeführt wird sie in fast allen Fällen trotzdem.

Alle diese Erfahrungen mit polizeilicher Gewalt können davon abschrecken, das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit in Anspruch zu nehmen. In einem demokratischen Rechtsstaat müsste man sich jedoch frei von Angst vor staatlicher Sanktion oder Benachteiligung am Prozess öffentlicher Meinungs- und Willensbildung beteiligen können. Statt dessen werden Demonstrationen weiter verpolizeilicht und polizeiliche Eingriffsbefugnisse im Stile einer Vorwärtsverrechtlichung erweitert. Die trotzdem stattfindenden Demonstrationen gegen weltweite Ausbeutung, Rassismus und Umwelterstörung sind demokratische Zeichen, die auf eine Jugend hoffen lassen, die sich weder in Zynismus zurückzieht noch in die weit aufgespannte Gewaltfalle tappt.

Elke Steven ist Sekretärin des Komitees für Grundrechte und Demokratie in Köln.

Das Hintertürchen des Nichtwissens

Was Regensburger BürgerInnen über die Videoüberwachung in ihrer Stadt wissen und denken

von Gabriele Klocke & Studiengruppe

Regensburg ist seit Juni 2000 Schauplatz eines Pilotprojekts. Sieben Plätze in der Innenstadt werden von der Polizei videoüberwacht. Eine PassantInnen-Befragung im Rahmen eines Studienprojekts brachte nun erstaunliche Ergebnisse: Die Interviewten wissen zwar kaum etwas über Standorte und polizeiliche Nutzungsweise der Kameras, sprechen sich aber trotzdem in großer Mehrheit für die Überwachung aus.

Auf sieben Plätzen der Regensburger Innenstadt findet sich seit dem 1. Juni letzten Jahres ein Schild mit der Aufschrift: „Sehr geehrte Bürger/-innen! Dieser Platz wird von der Polizei zu Ihrer Sicherheit mit einer Videokamera überwacht.“ Die zum Pilotprojekt gehörenden neun Kameras stehen da schon lange. Sie sind Teil des Überwachungssystems, das die Regensburger Verkehrsbetriebe (RVB) seit den 70er Jahren zur Beobachtung des Verkehrsaufkommens nutzen, und gehören diesen, wie ein RVB-Mitarbeiter am Telefon klarstellte, auch weiterhin. Die Polizei darf sie nur kostenlos mitbenutzen.

Die nun zu polizeilichen Kontrollzwecken umfunktionierten Kameras sind beweglich und verfügen über eine Zoom-Funktion. Ihre Bilder werden in die Einsatzzentrale der Regensburger Polizei übertragen, in der auf zwei Monitoren das Straßengeschehen standortbezogen ausgewählt und bei Bedarf aufgenommen werden kann. Die Überwachung der Monitore wird von den ein bis zwei im Funkdienst tätigen BeamtInnen erledigt, zusätzliches Personal wurde nicht eingestellt. Die Polizeidirektion Regensburg begründet dies damit, dass „die Überwachung ... nicht ständig, sondern sowohl örtlich als auch zeitlich schwerpunktmäßig er-

folgen (soll). Die von den Kameras erfassten Geschehensabläufe werden grundsätzlich nicht aufgezeichnet ... Erst zur Beweisfeststellung von Straftaten wird die Zoomfunktion der elektronischen Augen genutzt und zugleich die Aufzeichnung gestartet.“¹

Dauern sollte der Versuch zunächst nur ein Jahr. Am 10. Juli änderte der bayerische Landtag jedoch das Polizeiaufgabengesetz und legalisierte die Videoüberwachung samt Aufzeichnung der gewonnenen Daten. Aus der versuchsweisen wurde damit eine definitive Überwachung.

Kriminologische Sinnkategorien

Studien über die Nutzung von Videokameras zu Zwecken der Kriminalitätskontrolle sind in Deutschland (noch) selten. Die Aufstellung von Videokameras zu Zwecken der Kriminalitätskontrolle wird in der Regel unter Verweis auf Opfer- oder Täterbefragungen legitimiert. Daneben versucht man zu ermitteln, wie sich die Überwachung auf die lokale Kriminalitätsbelastung auswirkt oder welchen Nutzen sie für die Strafverfolgung hat. Derartige Forschungsgegenstände lassen sich als „kriminologische Sinnkategorien“ bezeichnen, die man jeweils mit Begriffen wie Kriminalitätsfurcht, Prävention und Repression betiteln kann. Als vierte Sinnkategorie kann man die Bürgerrechte ansehen, die bislang jedoch nur mit theoretischen Überlegungen gefüllt wurde.

Auch der hier vorgestellten Fragebogenstudie ging eine qualitative Explorationsstudie zum Thema „Kriminalitätsfurcht und Tatgelegenheitsstrukturen“ voraus. Hundert Regensburger BürgerInnen konnten sich u.a. zu den Themen „Kontrollpräsenz“ und „Kriminalitätsfurcht“ frei äußern.² Erstaunlicherweise nahmen dabei nur gerade zehn der Befragten aus eigener Initiative auf die Videoüberwachung Bezug – und das, obwohl das Pilotprojekt erst einige Monate zuvor angelaufen war. Warum finden die BürgerInnen einer videoüberwachten Stadt diese Tatsache, die doch in bundesdeutschen Städten noch immer eine Ausnahmeerscheinung darstellt, nicht erwähnenswert? Ist es bei kriminologischen Studien zu diesem Thema überhaupt sinnvoll, den Befragten von Beginn an kri-

1 http://www.polizei.bayern.de/ppnopf/pdregensburg/schutz/video_pdregensburg.pdf, S. 11

2 Weitere Ergebnisse der explorativen Befragung und eine ausführliche Darstellung der hier geschilderten Studie sind bei der Verfasserin erhältlich.

minologische Sinnkategorien vorzugeben, ihnen also etwa Kriminalitätsfurcht zu unterstellen, um sie hernach abzufragen?

Ergebnisse der Befragung

In der Fragebogenstudie wurde auf die Vorgabe solcher Kategorien bewusst verzichtet. Die Befragten sollten vielmehr eigeninitiativ Sinnkategorien zum Thema Kameraüberwachung produzieren. Sechs InterviewerInnen wählten nach dem Zufallsprinzip in der Innenstadt ortsansässige PassantInnen aus, die um Auskunft über ihr Wissen, ihre Alltagstheorien sowie ihre Meinungen zur polizeilichen Videoüberwachung gebeten wurden. Die Befragung erfolgte mittels eines standardisierten Fragebogens. 120 PassantInnen im Alter zwischen 19 und 85 Jahren nahmen daran teil.

Die Befragung gestaltete sich für die Befragten oft als peinlich, da sie deren Unwissen offen legte. Die InterviewerInnen mussten die Teilnehmenden während der Befragung immer wieder zum Nachdenken anregen, um überhaupt Antworten zu erhalten. KeinE BefragungsteilnehmerIn erwähnte die kamerabegleitende Beschilderung. Die Befragten erinnerten sich im Schnitt an 1,2 von 7 Kamerastandorten. Sie verfügten durchschnittlich über 0,5 von etwa mindestens 5 möglichen Wissensselementen über die Art der Kameranutzung.

Jeder Befragte bediente sich eigeninitiativ etwa einer Sinnkategorie, die sich letztlich einer kriminologischen Sinnkategorie zuordnen ließ. Mehrfachnennungen waren möglich: Prävention: 61,7%; Bürgerrechte: 40,8%; Kriminalitätsfurcht: 29,2%; Repression: 24,2%. Etwa ein Viertel der Befragten argumentierte jenseits dieser Sinnkategorien. Für eine Kameraüberwachung sprachen sich 53,3%, dagegen 35% aus. 11,7% äußerten sich unentschieden.

Die Befragten wurden explizit dazu aufgefordert, ausschließlich polizeiliche Kamerastandorte zu nennen. Dennoch wurden in vielen Fällen Kameras genannt, die ausschließlich von den RVB genutzt werden und keine polizeiliche Kontrollfunktion haben. Über ein Drittel der Befragten wähnt sich auf bestimmten Plätzen irrtümlicherweise im Sicherheits- bzw. Überwachungswinkel einer Kamera. Auch „verschärfen“ die Befragten in ihrer Vorstellung das Ausmaß der Kameranutzung: 19 Befragte meinen, es erfolge eine ständige Aufzeichnung des Straßengeschehens. Neun sind der Überzeugung, jeder Standort werde rund um die Uhr überwacht. Das korrekte Wissen über Kamerastandorte war in den mei-

sten Fällen auf bestimmte Kamerastandorte bezogen, die aus den Medien einen gewissen Bekanntheitsgrad erlangt haben.

„Wer sich nichts vorzuwerfen hat, ...“

Aus einer freiheits- und bürgerrechtlichen Perspektive stellt die Aufstellung von Überwachungskameras eine Ausnahme dar. Ausnahmen bedürfen der Rechtfertigung. 53% der Befragten befürworten die Ausnahme. Also sollte man von ihnen eine inhaltliche Stellungnahme ihrer Position erwarten dürfen. Unsere Daten besagen jedoch, dass die Regensburger BürgerInnen sehr wenig über die Kameras nachdenken: Sie befürworten Kameras, weil sie Kameras befürworten.

Die Regensburger Polizei rechtfertigt ihre Videoüberwachung auf der Hinweisbeschilderung mit der Begründung, den Passanten werde zu mehr „Sicherheit“ verholfen. Dies ist eine Argumentation innerhalb der Sinnkategorie Kriminalitätsfurcht. Die Kategorie Kriminalitätsfurcht wurde jedoch nur von 29,2% aller Befragten angesprochen, wobei ein Drittel dieser Nennungen die Aussage enthielt, sich trotz der Kameraüberwachung nicht sicherer zu fühlen.

Die Kameraaufstellung wird insbesondere mit dem Verweis auf die Kriminalitätsfurcht von Frauen legitimiert. Dabei ist durchaus denkbar, dass auch Männer nachts Angst vor Belästigung haben. Dennoch äußerten Männer, es sei „besser für die Mädels“. Laut unseren Ergebnissen argumentieren die Geschlechter insgesamt jedoch gleichermaßen wenig innerhalb der Sinnkategorie Kriminalitätsfurcht und wissen auch gleichermaßen wenig über die Kamerawirklichkeit.

In den Antwortmustern der Befragten finden sich zwei Hinweise darauf, dass der Gesellschaft mit der Videoüberwachung ein weiteres Instrument zum sozialen Ausschluss an die Hand gegeben wird. „Wer sich nichts zu vorzuwerfen hat, braucht auch nichts befürchten“, meinen (sinngemäß) elf von 120 Befragten. Die Sprecher zählen sich hier zu den Inkludierten, die glauben, sich als unbescholtene Bürger nichts vorwerfen zu müssen. Der Anblick der Kameras hält das Dasein von Ausgeschlossenen – jenen, die etwas zu befürchten haben – im Bewusstsein aufrecht. Die Kamera besitzt Symbolwert: Sie steht für einen allgegenwärtigen Beobachter, welcher die ihm zu Füßen spazierenden Menschen nach dem Kriterium strafrechtlichen Fehl- oder Wohlverhaltens ordnet.

Mit einer Kamera kann man sich nicht über das Wetter oder das Leben unterhalten, wie es im persönlichen Umgang mit Streifenbeamten

nen auch möglich ist. Der Umgang mit der Kamera ist reduziert auf das Entweder-Oder von „Exklusion und Inklusion“. Die vermeintlich Unbescholtene möchte man dann jedoch daran erinnern, dass „zumindest im öffentlichen Raum ... schnell auch die Untugenden der Ordentlichen ins Visier geraten [können], etwa ihre Spaziergänge mit nicht angeleintem Hund oder dessen Notdurft oder ihre eigenen Rauchgewohnheiten oder Autowaschen, Verbrennen von Gartenabfällen, Füttern von Tauben, u.a.“³

Um das Bürgerrechtsempfinden ist es bei den Befragten schlecht bestellt. Viele äußern sich zum Thema Bürgerrechte, indem sie diese lediglich als eine Hintergrundfolie aufspannen, vor der sie ihr Vertrauen in den Staat darstellen. Die Aussage lautet dann in etwa wie folgt: „Ich weiß, dass sich da manche beobachtet und überwacht fühlen. Aber ich bin trotzdem für die Kameras.“ Das Anliegen, vor dem Staat und seinen Eingriffen geschützt zu werden, tritt in den Erwartungshaltungen der Befragten gegenüber einem Schutz *durch* den Staat in den Hintergrund.

Warum sind die RegensburgerInnen in Fragen der Kameraaufstellung derart duldsam, ja fast naiv gutgläubig? Der Grund hierfür dürfte nicht bei den Betroffenen zu suchen sein, sondern bei den Bedingungen, unter denen die Kameras eingeführt wurden. Diese hatte die RVB bereits in den 70er Jahren in der Stadt aus rein verkehrsbetrieblichen Gründen installiert. Aus der Perspektive der PassantInnen hat sich also im Stadtbild nichts geändert. Der Wechsel der KontrolleurInnen an den Monitoren erfolgte im vergangenen Jahr jenseits des Wahrnehmungsbereiches der Passanten. Eine Einführung von polizeilichen Überwachungskameras ohne entsprechende Neuinstallationen mindert wohl die Aufmerksamkeit gegenüber dem Phänomen der Videoüberwachung. Die Bürger sehen keinen Anlass, sich zu wehren, denn das Austauschen von Angestellten der Verkehrsbetriebe gegen PolizeibeamtInnen ist unspektakulär – die bürgerrechtliche Bedeutung dieses Wechsels wird nur denen klar, die ihre Bürger- und Schutzrechte kennen und bewusst wahrnehmen. Die polizeiliche Kameraüberwachung wurde wahrnehmungspsychologisch durch das Hintertürchen des Nichtwissens eingeführt.

Fazit

³ Frehsee, D.: Fragen an den Deutschen Präventionstag, in: DVJJ-Journal 2000, H. 11, S. 65-71 (69)

Die kamerabefürwortenden Instanzen können sich oberflächlich betrachtet auf die Stimmung in der Bevölkerung berufen. Trotzdem bleibt das Verfahren illegitim, da es der Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger an ausreichender Sensibilität zum Gesamtthema mangelt. Es stellt sich die Frage, ob ein Staat, der sich als demokratischer Rechtsstaat versteht, nicht verpflichtet wäre, das Unwissen über die Kamerawirklichkeit als Anzeichen für bürgerrechtliche Unmotiviertheit und mangelnde Freiheitssensibilität anzusehen.

Leider gibt es keine bürgerrechtsbezogenen Zahlenkolonnen, die genauso medienwirksam ins Feld geführt werden könnten wie die immer wieder gern zitierte Polizeiliche Kriminalstatistik. Straftäter kann man filmen, abzählen und anfassen, Bürgerrechte nicht. Darum bleibt die Argumentation um letztere abstrakt und auf Intuition angewiesen. In einer Gesellschaft, in der die Technisierung der Überwachung Freiheit bedeuten soll und die Polizeiliche Kriminalstatistik allen Ausgeschlossenen ein numerisches Zuhause bietet, bleibt für Bürgerrechtsempfinden kein Platz. Hauptsache, es ist alles so einfach, wie es sich einer unserer Befragten vorstellt: „Wenn einer eine Straftat begeht, wird er geblitzt.“

Gabriele Klocke ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Strafrecht und Kriminologie der Universität Regensburg.⁴

4 Die Untersuchung wurde als Lehrforschungsprojekt im Wintersemester 2000/01 am Lehrstuhl für Strafrecht und Kriminologie der Universität Regensburg durchgeführt. Die Verfasserin freut sich über die verlässliche und kompetente Mitgestaltung des Projektes durch die Jurastudierenden Cindy Dinkel, Marion Frobenius, Florian Kraus, Tanja Mader und Nastassja Wagner. Wir alle widmen diesen Aufsatz Herrn Professor Dr. Henning Ernst Müller, der mit seiner Antrittsvorlesung „Zur Kriminologie der Videoüberwachung“ den theoretischen Anlass zu dem Projekt gab. Das Manuskript dieser Vorlesung ist erhältlich beim Lehrstuhl für Strafrecht und Kriminologie der Universität Regensburg, Postfach, 93040 Regensburg.

Inland aktuell

Gewalt gegen PolizistInnen

Im Jahr 2000 wurden acht PolizistInnen im Dienst getötet. Diese hohe Zahl von Todesfällen war Anlass für eine besondere Art von Public-Private-Partnership: Gefördert insbesondere mit den Geldern der Gewerkschaft der Polizei und „strukturell“ von der Innenministerkonferenz, untersucht das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen die Häufigkeit von Angriffen gegen PolizeibeamtInnen sowie die situativen und personellen Konstellationen, die zu Gewalthandlungen führten. Neben gesichertem empirischen Wissen will die Studie Empfehlungen geben, wie die Sicherheit von PolizistInnen verbessert werden kann. Die Untersuchung ist auf zwei Jahre angelegt; im Mai 2001 wurde ein Zwischenbericht vorgelegt. Zu Grunde lagen ihm Berichte der Innenministerien und die Auswertung von rund 1.000 Fragebögen, die von PolizistInnen ausgefüllt wurden, die zwischen 1985 und 2000 Opfer von Angriffen geworden waren. Die wichtigsten Befunde der repräsentativen Stichprobe sind:

- Trotz des Anstiegs im Jahr 2000 hat die Gewalt gegen PolizeibeamtInnen insgesamt abgenommen: verglichen mit den Vorjahren gab es in der zweiten Hälfte der 90er Jahre weniger durch Angriffe verletzte PolizistInnen, weniger Angriffe mit Tötungsabsicht und weniger Angriffe mit Schusswaffen auf die Polizei.
- Polizeibeamte tragen im Vergleich mit der Normalbevölkerung ein erhöhtes Risiko, mit Tötungsabsicht angegriffen zu werden. Allerdings ist das Risiko, getötet zu werden, für PolizistInnen geringer als für die NormalbürgerInnen.
- Die Angriffe fanden überwiegend bei Dunkelheit, im öffentlichen Raum und in eher bürgerlichen Vierteln statt. Drei Viertel der Täter waren deutscher Nationalität; fast immer handelte es sich um Männer; überwiegend waren die Täter alkoholisiert; knapp die Hälfte war „polizeibekannt“.
- Die angegriffenen BeamtInnen waren mehrheitlich auf Funkstreife. Die Angriffsorte galten als ungefährlich. Angriffe mit Tötungsabsicht

entwickelten sich überproportional häufig aus Fahrzeugkontrollen und Situationen ohne vorherigen Körperkontakt. Die Überprüfung verdächtiger Personen, das Verhindern einer Flucht sowie das Ansprechen und Verfolgen von Personen wurden als besonders gefährlich identifiziert.

Mit Spannung darf man den Endbericht erwarten, der in einem Jahr vorliegen soll. Schon jetzt lässt sich sagen, dass sowohl das Stereotyp von den besonders gewalttätigen Ausländern als auch das von der steigenden Gewaltbereitschaft (gegenüber der Polizei) widerlegt werden konnte. Dass sich trotz dieser Entdramatisierung die Auftraggeber auch in ihrer Aufrüstungsstrategie (von der Ausstattung mit Schutzwesten über die Hand an der Waffe bei Verkehrskontrollen bis zur Einführung von Deformationsmunition) bestätigt sehen, stimmt allerdings wenig optimistisch.

Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes

Im Juni veröffentlichte das Bundesinnenministerium den Entwurf eines „Informationsfreiheitsgesetzes“ (IFG), das in der Koalitionsvereinbarung für diese Legislaturperiode vereinbart worden war. Das Gesetz postuliert in § 1 einen Grundsatz, der mit dem hergebrachten Prinzip der Amtverschwiegenheit endlich bricht: „Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes ein Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen.“ Wie bei allen derartigen Gesetzen entscheiden die Ausnahmen von diesem Grundsatz über die tatsächliche Reichweite der Informationsfreiheit. Der Entwurf enthält Bestimmungen über vier Ausnahmen, die den Schutz von „Gemeinwohlinteressen“, von „Verwaltungsabläufen“, von „Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“ und den Schutz „personenbezogener Daten“ betreffen. Besonders großzügig werden die Ausnahmen hinsichtlich des Schutzes von „Gemeinwohlinteressen“ formuliert. So besteht kein Zugangsrecht, wenn eine Information „die internationalen Beziehungen, die Landesverteidigung oder Belange des Staatsschutzes berührt“. Für diese Politikbereiche wird die Informationsfreiheit außer Kraft gesetzt. Sofern der Zugang zu Dokumenten „eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen kann“, muss der Zugang auch verweigert werden. Diese Formulierung erlaubt, weite Bereiche der Polizei und der Justiz weiterhin vor öffentlichem Einblick zu schützen. Wie sehr das staats-schützerische Bemühen den Entwurf dominiert, zeigt

auch die Vorschrift über die Vertraulichkeit behördlicher Beratungen: Ausweislich der Begründung sollen Gesetzentwürfe erst dann zugänglich sein, wenn sie vom Kabinett beschlossen worden sind – d.h. der jetzige Entwurf, da noch nicht von der Bundesregierung beschlossen, wäre nach den IFG-Bestimmungen nicht zugänglich! Erheblicher Nachbesserungsbedarf ist angesagt. Informationen zum Stand der IFG-Gesetzgebung (auch in den Bundesländern) sind zu finden unter: <http://www.transparente-verwaltung.de>

Kritische PolizistInnen vor der Auflösung?

Vermutlich nur noch ein Wunder kann die „Bundesarbeitsgemeinschaft Kritischer Polizistinnen und Polizisten (Hamburger Signal) e.V.“ vor dem endgültigen Ende retten. Den vorläufigen Höhepunkt erreichte die Krise durch drei Unterlassungsklagen, ausgelöst durch eine Pressemitteilung des Vorstandes, in der Mobbing-Vorwürfe gegen einen Berliner Polizeibeamten erhoben worden waren. Da die bisherigen Prozesse in diesem Streit verloren gingen, entstanden bereits Kosten von 10.000 bis 30.000 DM – eine Summe, die in jedem Fall durch Vereinsmittel nicht gedeckt werden kann. Das Finanzproblem ist jedoch nur ein Aspekt der Krise. Bereits im letzten Jahr waren drei Gründungsmitglieder ausgestiegen, weil bei den Kritischen nach Ihrer Ansicht die „Beschäftigung mit der Polizei“ an die Stelle der „politischen Auseinandersetzung über gesellschaftspolitische Themen“ getreten sei. Außerdem, so der Schlussabsatz in der Austrittserklärung, sei „nach all den Jahren aktiven Eintretens für Grund- und Menschenrechte auch die Luft raus“. Auf der Mitgliederversammlung im November 2000 wurde ein Auflösungsantrag abgelehnt. Mit einem neuen Vorstand sollte eine neue politische Standortbestimmung gesucht werden. Stattdessen eskalierten jedoch, beschleunigt durch die Berliner Mobbing-Vorwürfe, die Probleme innerhalb des Vorstandes: Am 5. Mai wählte eine außerordentliche Mitgliederversammlung Thomas Wüppesahl als Sprecher ab. Der Sprecher erkannte die Abwahl jedoch nicht an, da er die Rechtmäßigkeit der Versammlung bezweifelt(e). Im Anschluss an diese Vorgänge erklärten u.a. die Vorstandsmitglieder Manfred Such, Dieter Schenk und Martin Herrnkind ihren Austritt. Ein erneuter Neuanfang ist gegenwärtig nicht in Sicht. Dabei wären kritische Impulse innerhalb der deutschen Polizei heute genauso nötig, wie sie es vor 15 Jahren waren, als sich das „Hamburger Signal“ gründete. Zu hof-

fen bleibt, dass die „Kritischen“ auch ohne ihre Vereinigung kritische PolizistInnen bleiben, und dass sich zukünftig Kooperationsformen herausbilden, die die Vereinzelung derjenigen verhindern, die dem Mainstream bundesrepublikanischer Polizeipolitik widerstehen.
(sämtlich: Norbert Pütter)

Saarländische Polizeirechtsnovelle

Am 2.2.2001 trat die bereits im Oktober vergangenen Jahres vom Landtag beschlossene Novelle des Saarländischen Polizeigesetzes in Kraft. Die neue CDU-Regierung holte damit Polizeirechtsverschärfungen nach, die die anderen Länder schon vorgenommen hatten.

Mit der Änderung wurde der polizeiliche Aufgabenbereich (§ 1 Abs. 2) wieder auf die Abwehr von Gefahren für die „öffentliche Ordnung“ ausgeweitet, nachdem der Begriff 1989 aus dem Polizeigesetz gestrichen worden war. Dadurch kann die Polizei nun auch bspw. gegen BettlerInnen, Obdachlose und Punks wegen Ordnungsstörungen vorgehen.

Wie auch schon in den meisten anderen Bundesländern wurden „zur vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“ „lagebildabhängige Kontrollen“ (Schleierfahndung) legalisiert (§ 9a). Die Kontrollen sind zwar auf das 30 km tiefe Grenzgebiet beschränkt, erlauben jedoch der Polizei im kleinsten Bundesland Überprüfungen fast im gesamten Saarland.

Auch die Höchstdauer des polizeilichen Gewahrsams (Unterbindungsgewahrsam) wurde von bisher 24 Stunden auf maximal acht Tage mit richterlicher Anordnung ausgedehnt (§ 16 Abs. 1 Nr. 3).

Sogenannte gefährliche Orte und öffentlich zugängliche Orte, an denen „auf Grund von Tatsachen anzunehmen ist, dass dort Straftaten verabredet, vorbereitet oder verübt werden“, darf die Polizei offen mit Videokameras überwachen (§ 27 Abs. 2). Die dabei gespeicherten Bild- und Tonaufzeichnungen müssen spätestens nach zwei Wochen gelöscht werden, sofern sie nicht zur Strafverfolgung benötigt werden.

Schließlich gestattet das neue Polizeigesetz ausdrücklich den gezielten Todesschuss als Ultima Ratio, um eine Person in unmittelbarer Lebensgefahr oder bei Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der körperlichen Unversehrtheit zu retten (§ 57 Abs. 1 S. 1).

(Martina Kant)

Chronologie

zusammengestellt von Andrea Böhm

März 2001

02.03.: **Zusammenarbeit bei der OK-Bekämpfung vereinbart:** Bundesinnenminister Otto Schily und der slowenische Innenminister Rado Bohinc unterzeichnen ein bilaterales Abkommen zur Bekämpfung der „Organisierten Kriminalität“. Die Vereinbarung sichert eine engere Zusammenarbeit beider Staaten gegen Drogendelikte, Waffen- und Menschenhandel, Schleusung, Geldwäsche sowie Eigentumskriminalität.

Datenbank rechter Treffen eingerichtet: Der nordrhein-westfälische Innenminister Fritz Behrens (SPD) kündigt den Aufbau einer zentralen Datenbank über Versammlungen von Rechtsextremen an. Darin sollen Informationen gesammelt werden, mit welchen Auflagen die Polizei Neonazi-Demonstrationen verhindern konnte und wie die Gerichte in aktuellen Entscheidungen ihre Spielräume nutzen.

MAEX-Einheiten werden aufgestockt: Der Innenminister Mecklenburg-Vorpommerns Gottfried Timm ordnet an, die Personalstärke der MAEX (Mobile Aufklärung Extremismus) in den Polizeidirektionen von fünf auf zehn zu verdoppeln.

07.03.: **Polizeilicher Todesschuss in Köln:** Ein 25-jähriger Türke bedroht an einer Ampel Polizisten einer Einsatzhundertschaft in ihrem Fahrzeug mit einer Gaspistole. Vier Beamte steigen aus und eröffnen das Feuer. Der Mann stirbt noch am Tatort. Laut Staatsanwaltschaft trafen drei der fünf Schüsse den Mann von vorne und zwei von hinten, darunter ein tödlicher Nackenschuss. Am 15.3. wird verlautbart, die Untersuchungen des Landeskriminalamts (LKA) Düsseldorf hätten ergeben, dass der tödliche Schuss den Mann von vorne traf.

07.03.: **Mobiltelefon-Überwachung verschärft:** Der Bundesgerichtshof veröffentlicht einen Beschluss, in dem die Betreiber von Mobilfunknetzen verpflichtet werden, nicht nur die Gesprächsaufzeichnungen, sondern auch die Positionsmeldungen von Handys an die Ermitt-

lungsbehörden weiterzugeben, auch dann, wenn der Verdächtige nicht telefoniert. Dies ermöglicht die Erstellung eines exakten Bewegungsprofils. (Az.: 2 BGs 42/2001)

09.03.: Polizeiliche Verfolgungsjagd gerügt: Das Bayreuther Landgericht (LG) kritisiert in einem Prozess gegen den Chef einer Drogenbande einen spektakulären Polizeieinsatz im Januar in Bayreuth. Die Beamten eines Sondereinsatzkommandos (SEK) hatten bei der Verfolgung des Angeklagten zahlreiche Schüsse abgefeuert und nach Überzeugung des Gerichts auch unbeteiligte Passanten gefährdet.

14.03.: UNO-Ausschuss befasst sich mit Anstieg rechter Delikte: Der Rassismusausschuss der UN-Menschenrechtskommission fordert die Bundesregierung auf, die Ursachen für den Anstieg rechtsextremistischer Straftaten in Deutschland zu untersuchen. Eine Regierungsdelegation hatte dem Ausschuss berichtet, dass die Zahl im vergangenen Jahr gegenüber 1999 um 58,9% in die Höhe geschnellt war.

15.03.: DNA-Speicherung begrenzt: Das Bundesverfassungsgericht bekräftigt erneut, dass die Gerichte die Speicherung eines DNA-Identifizierungsmusters nur bei Straftaten von erheblicher Bedeutung anordnen dürfen und jeden Einzelfall genau zu prüfen haben. Die Verfassungsrichter gaben der Beschwerde von vier Männern statt, die wegen Diebstahls, Körperverletzung bzw. Haschisch-Kaufs zu Bewährungsstrafen verurteilt worden waren und deren genetische Fingerabdrücke dennoch gespeichert wurden. (Az.: 2 BvR 1841/00, 1876/00, 2132/00, 2307/00)

16.03.: Statistische Daten über unerlaubte Migration veröffentlicht: Nach Angaben des Bundesinnenministeriums gab es im Jahr 2000 insgesamt 31.485 illegale Einreisen, 17% weniger als 1999. Darüber hinaus wurden 2.740 „Schleuser“ festgenommen (1999: 3.410), die 10.320 ausländische Staatsangehörige nach Deutschland gebracht hatten.

Schüsse auf harmlose Autofahrer: Bei der Fahndung nach zwei bewaffneten Räufern verwechselt eine Leverkusener Polizeistreife einen mit vier Personen besetzten Wagen mit dem Fluchtauto. Die Polizisten verfolgen das verdächtige Auto und stoppen es bei Ratingen. Beim Herantreten an den Wagen lösen sich zwei Schüsse aus den Waffen der Beamten, von denen einer das Fahrzeug trifft. Verletzt wird niemand.

21.03.: Proteste gegen Erfassungspraxis der bayerischen Polizei: Der Zentralrat der Sinti und Roma protestiert in einer Presseerklärung

rung gegen Dateien bei der bayerischen Polizei, in denen Begriffe wie „Zigeunertyp“ oder „Personentyp Sinti/Roma“ auftauchen.

22.03.: Beschwerde von Krenz abgewiesen: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt in letzter Instanz die Urteile deutscher Gerichte gegen DDR-Grenzsoldaten und ehemalige Mitglieder der DDR-Führung, darunter der frühere DDR-Staats- und Parteichef Egon Krenz, wegen der Todesschüsse an der deutsch-deutschen Grenze.

23.03.: BGH-Urteil über „Negativauskunft“: Der Bundesgerichtshof entscheidet, dass ein Polizeibeamter keine privaten Auskünfte über Speicherungen im Polizeicomputer geben darf. Bereits die Mitteilung, dass in einem polizeilichen Datensystem zu bestimmten Personen keine Einträge vorliegen, sei eine Verletzung des Dienstgeheimnisses. (Az.: 2StR 488/00)

24.03.: Verbot von rechtsextremen Aufmärschen erschwert: Das Bundesverfassungsgericht verfügt, dass eine Versammlung von Rechtsextremisten nur verboten werden darf, wenn die Grenze zur Strafbarkeit überschritten werde. Nur die Erwartung, dass nationalsozialistisches Gedankengut verbreitet werde, reiche für ein Verbot nicht aus. (Az.: 1 BvQ 13/01) Am 11.5. veröffentlicht das Gericht einen Beschluss, wonach die Behörden Demonstrationen der NPD nicht allein aufgrund des laufenden Verbotsantrages gegen die rechtsextremistische Partei untersagen dürfen. (Az. 1 BvQ 21/01, 22/01)

26.03.: Demonstrationen gegen Atommüll-Transport: Beim ersten Castor-Transport ins niedersächsische Zwischenlager Gorleben seit mehr als vier Jahren kommt es an mehreren Orten zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen AtomkraftgegnerInnen und der Polizei. In Wendisch Evern nahe Lüneburg setzt die Polizei massiv Schlagstöcke ein, um ein blockiertes Gleis zu räumen. Dabei werden mehrere Demonstranten verletzt. Am 16.5. gibt die Staatsanwaltschaft Lüneburg bekannt, dass insgesamt 462 Strafverfahren im Zusammenhang mit den Castor-Protesten eingeleitet wurden, darunter sechs Verfahren gegen Polizeibeamte wegen Körperverletzung im Amt.

27.03.: BGS-Beamte vom Misshandlungsvorwurf freigesprochen: In einem Revisionsverfahren spricht das LG Frankfurt zwei Beamte des Bundesgrenzschutzes (BGS) vom Vorwurf frei, im November 1996 einen Mann im Hauptbahnhof misshandelt zu haben. Das Gericht

glaubte der Aussage der Grenzschrützer, der Mann sei gestolpert und hingefallen.

29.03.: **Verfassungsschutzbericht publiziert:** Danach wurden im Jahr 2000 15.951 (1999: 10.037) Straftaten mit erwiesenem oder zu vermutendem rechtsextremistischen Hintergrund erfasst, davon 998 Gewalttaten (1999: 746). Die Zahl linksextremistischer Straftaten wurde mit 3.173 (1999: 3.055) angegeben, darunter 827 Gewalttaten (1999: 711). Nicht mehr erwähnt werden die JungdemokratInnen/Junge Linke, die noch im Vorjahr als „linksextremistisch“ eingestuft worden waren.

April 2001

02.04.: **Bielefelder Polizeipräsident schwer belastet:** Die Staatsanwaltschaft Münster veröfentlicht einen Zwischenbericht, in dem der Bielefelder Polizeipräsident Horst Kruse und drei weitere Beamte der Strafvereitelung im Amt, Verleitung von Untergebenen zu einer Straftat, Beihilfe zur Prostitution und der Verfolgung Unschuldiger beschuldigt werden. Ein leitender Kriminalbeamter hatte im vergangenen Jahr dem Polizeipräsidenten vorgeworfen, er habe Ermittlungen gegen Drogenhändler behindert. Am 26.6. versetzt die nordrhein-westfälische Landesregierung Kruse ohne Begründung in den einstweiligen Ruhestand.

05.04.: **Milde Strafe für brutale Polizisten:** Das LG Rottweil verurteilt zwei Polizeibeamte wegen gefährlicher Körperverletzung zu 14 und 9 Monaten auf Bewährung. Sie hatten im Februar 1999 in Rottweil bei der Verfolgung eines Täters einen Unschuldigen niedergeschlagen und schwer verletzt.

Skinhead-Gruppe aufgelöst: Der sächsische Innenminister Klaus Hardraht erlässt ein Verbot der 1996 gegründeten Vereinigung „Skinhead Sächsische Schweiz“ (SSS) sowie deren Aufbauorganisation SSS-AO und der Nachfolgegruppe „Nationaler Widerstand Pirna“.

Tätigkeitsbericht des Bundesdatenschutzbeauftragten vorgestellt: Der Datenschützer kritisiert im Bericht besonders den rapiden Anstieg der Telefonüberwachungen in Deutschland, deren Zahl von 1995 bis 1999 um über 170% angestiegen ist; beklagt wird das Fehlen von Studien, die den Nutzen der Maßnahme belegen.

06.04.: **Polizei erhebt Wegtragegebühr:** Das baden-württembergische Innenministerium erklärt, 20 Atomkraftgegner, die am 10.4. bei Protesten gegen den Transport von Atommüll aus dem

Kernkraftwerk Philippsburg eine Straßenkreuzung blockiert hatten, die Kosten für das Wegtragen durch Polizeibeamte in Rechnung zu stellen. Auch für Abtransport und Gewahrsam müssen die Demonstranten zahlen.

Neues Datenschutzgesetz verabschiedet: Der Bundestag beschließt einstimmig ein neues Datenschutzgesetz gemäß der EU-Richtlinie von 1995. Zusätzlich zu den europäischen Vorgaben enthält das Gesetz u.a. Regelungen zur Videoüberwachung öffentlicher Räume.

10.04.: **Bundesweiter Schlag gegen Anbieter rechter Musik:** Laut Bundeskriminalamt (BKA) hat die Polizei in der ersten Aprilwoche die Wohnungen von 103 Verdächtigen in 15 Bundesländern durchsucht. Insgesamt leitete die Staatsanwaltschaft Bonn 120 Ermittlungsverfahren gegen Anbieter rechtsextremistischer Musikdateien im Internet ein.

11.04.: **Grenzschrützer nach Banküberfall inhaftiert:** Es wird bekannt, dass ein 35-jähriger BGS-Beamter festgenommen wurde, der bei einem bewaffneten Überfall auf eine Sparkasse in Niederbayern Mitte März 20.000 DM erbeutet hatte.

17.04.: **Beginn eines bundesweiten Aussteigerprogramms:** Das Bundesamt für Verfassungsschutz startet das erste bundesweite Aussteigerprogramm für Rechtsextremisten. Läuterungswilligen Mitgliedern der Neonazi- und Skinheadszenen soll u.a. beim Wohnungswechsel und bei der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz geholfen werden.

18.04.: **Verfolgungsjagd endet tödlich:** Auf der Flucht vor der Polizei stürzt ein illegal eingereister Vietnameser in der Nähe von Schmölln an der deutsch-tschechischen Grenze in einen gefluteten ehemaligen Steinbruch und verletzt sich tödlich.

Verfassungsschutzchef muss gehen: Der Innenminister Mecklenburg-Vorpommerns Gottfried Timm (SPD) versetzt den Leiter des Landes-Verfassungsschutzes Elmar Ruhlich wegen „erheblicher Missstände“ in der Behörde in den einstweiligen Ruhestand.

20.04.: **Polizeibeamter im Verdacht rechter Taten:** Das Münchener Polizeipräsidium gibt bekannt, dass ein Polizei-Ausbilder wegen des Verdachts rechtsextremer Aktivitäten vom Dienst beurlaubt worden ist. Bei der Durchsuchung seiner Diensträume waren mehrere Kassetten mit strafrelevanter „Skinhead-Musik“ sichergestellt worden. Gegen weitere Beamte der 1. Einsatzhundertschaft, der der Oberkommissar als Ausbilder angehört, wird ebenfalls wegen rechtsextremen Verhaltens ermittelt.

23.04.: Ermittlungen gegen Außenminister eingestellt: Die Frankfurter Staatsanwaltschaft gibt die Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen Joschka Fischer wegen uneidlicher Falschaussage im Frankfurter OPEC-Prozess bekannt. Insgesamt vier Zeugen hatten die Aussage Fischers bestätigt, nie mit der ehemaligen RAF-Terroristin Margrit Schiller zusammengewohnt zu haben.

25.04.: Rechte von Observierten gestärkt: In einer Entscheidung zum Hamburgischen Polizeigesetz verpflichtet das Bundesverfassungsgericht die Polizei, von ihr heimlich beobachtete Personen möglichst bald über die Observation zu informieren. Zugleich verlangen die Richter, dass Kontakt- und Begleitpersonen der Beschuldigten, z.B. Rechtsanwälte und Pastoren, nur im Ausnahmefall überwacht werden dürfen. (Az.: 1 BvR 1104/92)

Mai 2001

01.05.: Ausschreitungen bei Demonstrationen zum 1. Mai: In Berlin und Frankfurt/M. stellen sich mehrere Tausend GegendemonstrantInnen den Aufmärschen von Rechtsextremisten entgegen und liefern sich teilweise heftige Auseinandersetzungen mit der Polizei. Im Berliner Stadtteil Kreuzberg kommt es in der Nacht zu Straßenschlachten zwischen DemonstrantInnen und der Polizei, die mit einem Rekordaufgebot von 9.000 Beamten im Einsatz ist. Dabei werden 166 PolizistInnen und eine unbekannte Anzahl DemonstrantInnen verletzt. 616 Menschen werden festgenommen.

10.05.: Neue Bewertungsmaßstäbe für rechtsextreme Straftaten: Die Innenministerkonferenz einigt sich auf die Schaffung bundesweit einheitlicher Kriterien für die Erfassung politisch motivierter Straftaten. Damit soll sich künftig das Ausmaß rechtsextremistischer Delikte in Deutschland in der offiziellen Statistik widerspiegeln.

11.05.: Geheimdienstliche Abhörmöglichkeiten erweitert: Mit den Stimmen der rot-grünen Koalition und der Unionsfraktion verabschiedet der Bundestag eine Neufassung des Gesetzes zur Einschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses. Danach darf der BND künftig auch den glasfasergeleiteten Telefonverkehr in das und aus dem Ausland überwachen. Ebenfalls ausgedehnt wurde der Katalog der Straftatbestände, die eine Überwachung von Telefonaten rechtfertigen.

13.05.: **Rechtsextremer Verfassungsschutzspitzel:** Es wird bekannt, dass der Thüringer Landesverfassungsschutz den stellvertretenden NPD-Landesvorsitzenden Tino Brandt als Informanten beschäftigt hat. Laut „Thüringer Allgemeine“ verwendete der Neonazi sein Honorar, eine sechsstellige Summe, für die Organisation rechter Aufmärsche.

Inbetriebnahme einer Datenbank über Strafgefangene: Als erstes Bundesland richtet Bayern eine Zentrale Vollzugsdatei (ZVD) ein. Staatsanwälte, Richter und Polizisten können damit von ihren Schreibtischen aus auf die Daten aller Strafgefangenen im Freistaat zugreifen.

Oberster Zollfahnder unter Korruptionsverdacht: Ein Sprecher des Zollkriminalamtes Köln bestätigt Medienberichte, wonach gegen den höchsten deutschen Zollfahnder Ermittlungen wegen des Verdachts der Bestechlichkeit und des Verrats von Dienstgeheimnissen laufen. Der Ministerialrat wird beschuldigt, in den organisierten Zigarettenschmuggel verwickelt zu sein.

14.05.: **Hessische Polizei erhält neue Munition:** Das hessische Innenministerium gibt bekannt, dass die Landespolizei ab sofort mit neuen Deformationsgeschossen ausgerüstet wird. Zu diesem Zweck wurden insgesamt 500.000 Patronen im Wert von 400.000 DM angeschafft.

15.05.: **Terroristenprozess endet mit Haftstrafe:** Das OLG Stuttgart verurteilt die RAF-Sympathisantin Andrea Klump wegen der Beteiligung an einem missglückten Sprengstoffanschlag auf einen spanischen US-Stützpunkt am 17. Juni 1988 zu neun Jahren Gefängnis. Das Urteil wird sofort rechtskräftig, weil sowohl die Angeklagte als auch die Bundesanwaltschaft auf Rechtsmittel verzichten.

16.05.: **Neue Erkenntnisse im Mordfall Rohwedder:** Mehr als zehn Jahre nach dem Mord am damaligen Treuhand-Chef Detlev Karsten Rohwedder erklärt das Bundeskriminalamt, ein Haar aus einem Handtuch, das man seinerzeit in Tatortnähe gefunden hatte, habe mittels einer neuartigen DNA-Analyse zweifelsfrei dem mutmaßlichen RAF-Mitglied Wolfgang Grams zugeordnet werden können.

17.05.: **Prügel-Polizisten verurteilt:** Die Berufungskammer des LG München I verurteilt einen Polizeieinsatzleiter wegen Freiheitsberaubung und Misshandlung von zwei Besuchern des Oktoberfestes 1998 zu einer Bewährungsstrafe von 18 Monaten. Ein weiterer Polizist erhält zehn Monate auf Bewährung, zwei Beamte werden freigesprochen.

Prozessauftakt gegen angebliche RZ-Mitglieder: Vor dem Berliner Kammergericht beginnt die Hauptverhandlung gegen fünf angebliche

Mitglieder der „Revolutionären Zellen“ (RZ). Den Angeklagten, darunter der im Frankfurter OPEC-Prozess freigesprochene Rudolf Schindler und seine Ehefrau Sabine Eckle, werden mehrere Anschläge in den 80er Jahren zur Last gelegt. Ein am 12.4. veröffentlichtes Gutachten des hessischen LKA hatte Schindler und Eckle kurz vor Prozessbeginn vom Tatverdacht des Mordes am hessischen Wirtschaftsminister Heinz Herbert Karry entlastet. Beide waren vom Kronzeugen der Anklage, Tarek Mousli, der Tat beschuldigt worden.

22.05.: **Polizeiliche Kriminalstatistik vorgestellt:** Gegenüber dem Vorjahr sind die polizeilich erfassten Straftaten im Jahr 2000 um 0,6% auf 6.264.723 zurückgegangen. Die Aufklärungsquote liegt mit 53,2% um 0,4% höher als 1999 und erreicht den höchsten Stand seit 1966.

25.05.: **Neonazi-Angriff auf Streifenwagen:** Angesichts ihrer drohenden Festnahme greifen Skinheads in Hannover-Langenhagen einen Streifenwagen mit Holzknüppeln an. Sie zerschlagen ein Seitenfenster und verletzen dabei einen Beamten am Auge.

Anklageerhebung gegen Kanther: Die Staatsanwaltschaft Wiesbaden erhebt Anklage gegen den früheren Bundesinnenminister und hessischen CDU-Chef Manfred Kanther wegen Untreue zu Lasten der CDU.

International gemischte Polizeistreifen eingesetzt: Der bayerische Innenminister Günther Beckstein (CSU) und sein österreichischer Amtskollege Ernst Strasser geben den Startschuss für ein Projekt, bei dem im Grenzgebiet beider Länder zukünftig auch Streifen mit je zwei inländischen und einem ausländischen Polizisten eingesetzt werden.

26.05.: **Internationales Skinhead-Treffen aufgelöst:** In Wolfsdrüffel (Bayern) löst die Polizei ein als Geburtstagsfeier getarntes Treffen von 600 Neonazis aus mehreren europäischen Staaten auf. Drei Beamte werden verletzt, fünf Rechtsextremisten werden vorläufig festgenommen.

Juni 2001

06.06.: **Verfahren über Strafrestaussetzung beschleunigt:** Das Bundesverfassungsgericht verfügt, dass zu lebenslanger Haft verurteilte Strafgefangene einen Rechtsanspruch auf eine zügigere Bearbeitung ihres Antrages auf vorzeitige Entlassung haben. (Az.: 2 BvR 828/01)

08.06. **Ermittlungsverfahren gegen Kohl endgültig eingestellt:** Nachdem Helmut Kohl die ihm auferlegte Geldbuße von 300.000 DM

gezahlt hat, stimmt das LG Bonn der Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen den Altbundeskanzler wegen des Verdachts der Untreue zu.

Haushaltsmittel verschleudert: Der brandenburgische Landesrechnungshof kritisiert in seinem Jahresbericht 2001 den Kauf von 1.000 Gymnastikanzügen für Polizistinnen als überflüssige Ausgabe. Nur acht Anzüge hätten bisher eine Abnehmerin gefunden, weil der Schnitt den Polizistinnen nicht schick genug war.

10.06.: **Hausdurchsuchung bei NPD-Anwalt Mahler:** Staatsanwaltschaft und Polizei durchsuchen die Berliner Büros und Privaträume des NPD-Anwalts Horst Mahler. Er wird beschuldigt, antisemitische und ausländerfeindliche Texte ins Internet gestellt zu haben.

Kein Verfahren gegen Polizei-Schüler wegen Sieg-Heil-Rufen: Der brandenburgische Innenminister Jörg Schönbohm gibt die Einstellung der Ermittlungen gegen fünf Polizei-Schüler bekannt, die im Oktober 2000 im Studentenklub einer Polizei-Fachhochschule Nazi-Parolen gerufen haben sollen. Laut Schönbohm hatten sie zu ihrer Verteidigung angegeben, nicht „Sieg Heil“, sondern „Kalki“ gerufen zu haben.

14.06.: **Polizeilicher Todesschuss nach Schraubenzieher-Attacke:** Ein offenbar geistig verwirrter Mann greift zwei Streifenpolizisten im sauerländischen Olpe mit einem Schraubenzieher an und sticht auf sie ein. Als der 27-Jährige auch durch einen Schuss in den Unterarm nicht aufzuhalten ist, gibt einer der beiden Polizisten den tödlichen Schuss ab.

17.06.: **Schwere Krawalle in Dresden:** Als die Polizei ein Punk-Konzert beenden will, errichten Hunderte Jugendliche Barrikaden und liefern sich Straßenschlachten mit der Polizei. Auf beiden Seiten gibt es zahlreiche Verletzte.

22.06.: **Videoüberwachung in Fulda beginnt:** Eine 100.000 DM teure, vollautomatische Videoüberwachungsanlage wird auf dem Bahnhofsvorplatz von Fulda in Betrieb genommen. Der Ort ist nach Hofheim und Frankfurt/M. bereits die dritte hessische Stadt, in der öffentliche Plätze videoüberwacht werden.

25.6.: **Schmerzensgeld für Polizeiaktion zuerkannt:** Fünf türkische Ärzte und Geschäftsleute, die von der Düsseldorfer Polizei irrtümlich als Erpresser festgenommen worden waren, erhalten nach einer Entscheidung des LG Düsseldorf zwischen 600 und 1.500 DM Schmerzensgeld sowie den Ersatz ihrer Arztkosten. Bei dem Polizeieinsatz im No-

vember 1999 hatten vier der Männer Schürfwunden und Prellungen erlitten.

Andrea Böhm studiert Politikwissenschaft an der FU Berlin und ist Redaktionsmitglied von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Europäisierung von Polizei, Justiz, Innerer Sicherheit – das waren in der Vergangenheit Schwerpunktthemen von CILIP, und sie werden es auch in der Zukunft bleiben. Wir geben im Folgenden nur einige Hinweise auf Veröffentlichungen aus den letzten beiden Jahren, die einige zentrale Aspekte beleuchten. Für ältere Veröffentlichungen verweisen wir auf eine von uns vor zehn Jahren erstellte Bibliographie und die Literaturhinweise in den CILIP-Schwerpunkten:

Busch, Heiner; Pütter, Norbert; Tielemann, Kea (Bearb.): *Europäisierung von Polizei und Innerer Sicherheit – eine Bibliographie, Berlin 1991*

Bürgerrechte & Polizei/CILIP 40 (3/1991): *Europa ohne Grenzen (Das Schengener Abkommen)*

Bürgerrechte & Polizei/CILIP 53 (1/1996): *Innere Sicherheit in der EU (Dokumente)*

Bürgerrechte & Polizei/CILIP 59 (1/1998): *Europas neue Grenzen*

Wer sich über die aktuelle Entwicklung der „Inneren Sicherheit“ in Europa informieren will, für den oder die ist die Londoner „statewatch“-Gruppe die erste Adresse:

statewatch. monitoring the state and civil liberties in the UK and Europe

Der Informationsdienst erscheint seit 1990 mit jährlich sechs Ausgaben. Berichtet wird über die Bereiche Polizei, Nachrichtendienste, Asyl, Justiz sowohl für die europäische Ebene als auch für einzelne Länder.

<http://www.statewatch.org/news/>

Auf ihrer Homepage bietet die Statewatch-Redaktion aktuelle Informationen für interessierte und kritische EuropäerInnen.

<http://www.statewatch.org/semdoc>

Mit Semdoc, ein über Passwort geschütztes Informationssystem, steht ein umfassender Zugriff auf Dokumente der Europäischen Union und der Schengen-Kooperation zur Verfügung.

An Stelle der unzähligen Polizeiveröffentlichungen, die in ständiger Variation europäische Gefahren und Strafverfolgungsdefizite ausmalen und nach europäischen Polizeieinheiten, verbesserter Kooperation, reibungsloserem Datenaustausch, rechtlicher Vereinheitlichung etc. rufen, sei an dieser Stelle nur auf die BKA-Jahrestagung von 1999 hingewiesen:

Bundeskriminalamt (Hg.): *Kriminalitätsbekämpfung im zusammenwachsenden Europa (BKA-Reihe Polizei + Forschung, Bd. 2), Neuwied, Krifitel 2000*

Zentrale Aspekte westeuropäischer Polizei- und Justizentwicklung werden in verschiedenen Beiträgen vorgestellt. Informativ sind Hans-Jörg Albrechts Betrachtungen der „Europäisierung des Strafrechts“, Wolfgang Schomburgs Bewertung von Eurojust oder Leo Schusters Überblick über die „Europäisierung der Polizeiarbeit“, deren Zustand ihn an die „neue Unübersichtlichkeit“ erinnert.

Heine, Günter; Sabine, Gleß; Grote, Rainer: *Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol. Kurzvorstellung und Ergebnisse, im Internet unter:*

<http://www.bmj.bund.de/ggv/abschlu.pdf>

Das im Auftrag des Bundesjustizministeriums von den Max-Planck-Instituten in Freiburg und Heidelberg erstellte Gutachten untersucht Notwendigkeiten und Möglichkeiten justizieller Kontrolle von Europol. Drei Möglichkeiten rechtlicher Kontrolle werden diskutiert: eine als Justizeinrichtung ausgebaute „Gemeinsame Kontrollinstanz“, die Einrichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft mit Rechtswegeröffnung zum Europäischen Gerichtshof sowie koordinierte nationale Clearingstellen. Das ausführliche Gutachten ist mittlerweile in zwei Bänden in der „edition iuscrim“ erschienen. Wir werden es in der nächsten Ausgabe ausführlicher besprechen.

<http://www.europol.eu.int>

Die Homepage von Europol liefert neben der PR-Arbeit des Amtes auch dessen Tätigkeitsberichte.

Wie sehr das „Europa der Inneren Sicherheit“ im letzten Jahrzehnt gewachsen ist, belegen die beiden folgenden Veröffentlichungen:

European Parliament, Directorate General for Research: *The Impact of the Amsterdam Treaty on Justice and Home Affairs Issues, Vol. I + II, Brussels 2000*

In Band 2 dieser im Auftrag des Europäischen Parlamentes angefertigten Studie befindet sich eine Auflistung des Acquis der Dritten Säule, also jener Texte bzw. Maßnahmen, die im Bereich Inneres und Justiz vom November 1993 bis Dezember 1999 verabschiedet wurden. Nur 118 der 346 erfassten Beschlüsse sind im EU-Amtsblatt veröffentlicht worden.

Europäische Union, Der Rat: *Schengen-Besitzstand gemäß Artikel 1 Absatz 2 des Beschlusses 1999/435/EG des Rates vom 20. Mai 1999, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 239, 22.09.2000, S. 1-473*

Mit diesem Beschluss hat der Rat gemäß den Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages den „Schengen-Besitzstand“ in die EU überführt. Die Beschlüsse des Schengener Exekutivausschusses füllen 473 Seiten des Amtsblattes – wobei die als vertraulich eingestufteten Dokumente in der Veröffentlichung fehlen.

Mathiesen, Thomas: *On Globalisation of Control: Towards an Integrated Surveillance System in Europe, London 1999*

Der norwegische Kriminologe liefert eine Übersicht über die unterschiedlichen europäischen Kontroll- und Überwachungseinrichtungen: vom Schengener Informationssystem über Eurodac und EIS bis zur EU-FBI-Kooperation in Sachen Telekommunikationsüberwachung und zu Echelon. Mathiesen diagnostiziert die Angleichung und Integration verschiedener Überwachungssysteme auf europäischer Ebene. In gekürzter Form ist der Beitrag auch im Online-Magazin Telepolis erschienen:

<http://www.telepolis.de/deutsch/special/enfo/6861/1.html>

Die Entwicklungen in der „Dritten Säule“ der EU, insbesondere die Tätigkeit von Europol und die Überführung von Schengen in den Bereich

der EU sowie die Beschlüsse von Tampere (u.a. Bildung von Eurojust) haben zu verstärkten juristischen Diskussionen geführt. Je enger die europäischen Polizeien zusammenarbeiten und je wichtiger europäische Agenturen für die Polizeiarbeit werden, desto deutlicher werden die negativen Folgen für den Rechtsschutz der BürgerInnen und für das Strafverfahren.

Wattenberg, Andreas: Der „Corpus Juris“ – Tauglicher Entwurf für ein einheitliches europäisches Straf- und Strafprozeßrecht?, in: *Strafverteidiger* 20. Jg., 2000, H. 1, S. 95-103

Perron, Walter: *Auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungsverfahren?*, in: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW)* 50. Jg., 2000, H. 1, S. 202-224

Wattenberg sieht in dem „Corpus Juris“, der die finanziellen Interessen der EU schützen soll, einen Versuch, die Strafbarkeit „weit in das Vorfeld traditionell durch das Strafrecht geschützter Lebensbereiche“ auszudehnen; die prozessualen Bestimmungen blieben hinter den deutschen Standards zurück. Fußend auf einem kleinen Vergleich des Ermittlungsverfahrens in den Niederlanden, Schweden und Spanien, diskutiert der Beitrag Perrons die Notwendigkeit eines „europäischen Ermittlungsverfahrens“. Die Kommentierung des „Corpus Juris“-Entwurfs macht die Schwierigkeiten deutlich, die einem europäischen Strafverfahrensrecht entgegenstehen.

Europäisches Strafrecht 2000, in: *Strafverteidiger* 21. Jg., 2001, H. 1, S. 62-88

Die Beilage des Strafverteidigers dokumentiert sechs Beiträge des Zweiten Symposiums der Zeitschrift, das im Oktober 2000 in Frankfurt/M. stattfand. Besonders lesenswert auch für NichtjuristInnen sind die Beiträge von Thomas Weigend und Peter-Alexis Albrecht. Weigend kontrastiert die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte mit den auf „möglichst flächendeckende Kriminalisierung störenden Verhaltens“ zielenden Aktivitäten verschiedener EU-Organe. Einen möglichen Ausweg aus dieser Diskrepanz sieht der Autor darin, der Europäischen Menschenrechtskonvention auch im Bereich des Strafrechts größere Geltung zu verschaffen. Unter dem Titel „Europäische Informalisierung des Strafrechts“ diagnostiziert Albrecht drei strukturelle Defizite des europäischen Kriminaljustizsystems: Das „Professionalisierungsdefi-

zit“, das sich in einer undurchschaubaren Regelungstechnik niederschlägt, die eine Folge politischer Kompromisse ist; das „Demokratiedefizit“, das sich aus der geringen Bedeutung der Parlamente ergebe; und das „Rechtsstaatsdefizit“, das sich aus selektiver Strafverfolgung und lediglich gebetsmühlenartigen Bedrohungsszenarien ergebe.

Hohmann, Harald: *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 50. Jg., 2000, H. 52-53, S. 5-12*

Schachtschneider, Karl Albrecht: *Eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 50. Jg., 2000, H. 52-53, S. 13-21*

Aus der umfangreichen – vor allem juristischen – Literatur zur Grundrechtecharta sei nur auf diese beiden Beiträge mit konträren Ergebnissen hingewiesen: Hohmann sieht in der Charta einen Fortschritt, weil sie bestehende Rechte präzisiere und soziale Rechte einbeziehe. Die entscheidende Frage, ob sie auch geltend gemacht werden können, stellt er nur am Rande. Schachtschneider sieht die Charta hingegen als ein Werkzeug, durch das eine durch keinen Souverän legitimierte europäische Staatlichkeit an die Stelle der Nationalstaaten treten werde. Angesichts der notorischen Angst der deutschen Politik, „das Volk“ mit Verfassungsfragen zu belästigen, wäre mit dieser Argumentation aber bereits die Staatlichkeit der Bundesrepublik zweifelhaft.

Sonstige Neuerscheinungen

Nitz, Gerhard: *Private und öffentliche Sicherheit (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 831), Berlin 2000 (Duncker & Humblot), 672 S., DM 198,-*

Die Bielefelder juristische Dissertation untersucht das Verhältnis von privater und öffentlicher Sicherheitsgewährung aus verfassungsrechtlicher Perspektive. Darstellung und Analyse erfolgen in drei Schritten: Im ersten Teil wird eine empirische Bestandsaufnahme über die jüngere Entwicklung des Sicherheitsbereichs in Deutschland gegeben: von den bayerischen Sicherheitswachen bis zum weiterhin expandierenden privaten Sicherheitsgewerbe. Im zweiten Teil wird das Verhältnis von privater und öffentlicher Sicherheitsarbeit in den USA und in Frankreich dargestellt. Durch diesen Blick über die Grenzen soll eine größere Sensibilität für besonders kritische Fragen geweckt werden. Diese werden im

dritten Teil, dem eigentlichen Hauptteil der umfangreichen Schrift detailliert anhand der Vorgaben des Grundgesetzes zu beantworten gesucht. Kennzeichnend für die Untersuchung ist ihre strenge juristische Orientierung. Rechtliche Kategorien bestimmen die Struktur der Argumentation sowie die Darstellung selbst. So bildet der Ausgangspunkt der Arbeit das sogenannte Trennungsmo­dell, demzufolge Rechtsgüter entweder durch öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsregimes geschützt werden können. Mit den Maßgaben des Grundgesetzes sucht Nitz nach der Grenze zwischen privater und staatlicher Sicherheitswahrung: Welche Rechtsgüter können oder dürfen durch Private, welche können oder müssen durch den Staat geschützt werden? Nach Nitz gibt die Verfassung keine einfache Antwort auf diese Frage; vielmehr sei der jeweilige Grenzverlauf von mehreren Bedingungen abhängig. So resümiert der Verfasser z.B. hinsichtlich der staatlichen Beauftragung privater Sicherheitsdienste, „daß eine Übertragung auf Private um so eher ausscheidet, je schwieriger eine effektive staatliche Steuerung des privaten Verhaltens ist, je grundrechtsrelevanter die getroffenen Maßnahmen sowie je zahlreicher die betroffenen Interessen sind“ (S. 562). Dieser Kranz von weichen, d.h. interpretationsoffenen Bedingungen korrespondiert mit dem Nitzschen Ansatz einer „nach beiden Seiten hin offenen Arbeitsweise“, durch die „sowohl Chancen als auch Risiken privater Sicherheit ernst genommen werden und die deutsche Verfassung in beiden Richtungen befragt werden“ sollen. (S. 308). In vielen von Nitz untersuchten Detailfragen schlägt diese abwägende Haltung durch: Statt der Begrenzung der Not­hilfebefugnisse für private Sicherheitsdienste komme auch eine verbesserte Ausbildung des Personals in Betracht (S. 549), aus Polizeiangehörigen und privatem Sicherheitspersonal bestehende Doppelstreifen seien nicht verfassungswidrig, sofern die PolizistInnen hinreichend geschult seien (S. 545), ein Tätigkeitsverbot privater Sicherheitskräfte im öffentlichen Raum wäre verfassungsrechtlich zulässig, der Staat müsse aber seiner Beobachtungspflicht nachkommen (S. 563) etc.

Insgesamt konstatiert Nitz, dass zwischen privatem und staatlichem Rechtsgüterschutz nicht mehr klar unterschieden werden könne. Obgleich er der Entwicklung skeptisch gegenüberstehe, sei der „aktuelle Stand“ in der Aufgabenteilung zwischen privater und öffentlicher Sicherheitsarbeit „weitgehend verfassungsgemäß“ (S. 576). Das Grundgesetz enthalte „relativ abstrakte“ Vorgaben, die nur in einzelnen Punkten klare Grenzen setzten, etwa hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit privater

Befugnisse zur Personalienfeststellung (S. 557). Für die meisten Fragen gebe die Verfassung keine Antwort; allerdings – so Nitz – verbietet sie auch keine: das private Sicherheitsgewerbe und sein Zusammenspiel mit staatlichen Instanzen zu regulieren ist eine politische Aufgabe, zu deren Lösung das Verfassungsrecht keine zwingenden Antworten gibt.

Ob und inwiefern die politische Regulierung aus politischen, aus demokratischen oder aus bürgerrechtlichen Gründen geboten ist, diese Fragen berührt die Arbeit nicht. Zwar ist die Sympathie des Autors deutlich bei denjenigen, die die „staatliche Regulierungsverantwortung“ wahrnehmen wollen, aber der verfassungsrechtliche Bezugsrahmen verhindert, jene gesellschaftlichen Veränderungen zu würdigen, die mit dem Formwandel sozialer Kontrolle einhergehen. Hätte der Autor – und sei es nur in den ansonsten reichlich genutzten Fußnoten – den Blick stärker auf die (Verfassungs-)Wirklichkeit gerichtet, er hätte weder die „eingriffsneutralen Beobachtungsaufgaben“ von privaten Hilfspolizisten für unbedenklich halten können (S. 540), noch den „kriminalpräventiven Räten“ demokratische Unbedenklichkeit bescheinigen können (S. 475). Auch bei dem zentralen Begriffspaar „privat – öffentlich“ erweist sich der rein juristische Bezug als Hindernis. Dass Betriebe, Firmen, Produktionsanlagen „privat“ seien, dass die Gewalt in die Familien eine private Angelegenheit sei – alles das ist bürgerliche Ideologie, die mit der Geltung von Bürger- und Menschenrechten nicht zu vereinbaren ist. Zumindest ein Hinweis auf diese Qualität des Gegenstandes wäre schön gewesen. (sämtlich: Norbert Pütter)

Weidner, Jens; Kilb, Rainer; Kreft, Dieter (Hg.): *Gewalt im Griff. Band 1: Neue Formen des Anti-Aggressivitäts-Trainings.* Weinheim und Basel 1997, 2., erweiterte und neu ausgestattete Auflage 2000 (Beltz Verlag), 283 S.; DM 39,80

What works? Die Frage, wie auf Gewalttaten von Jugendlichen angemessen reagiert werden kann, produziert auch unter Pädagogen oft Ratlosigkeit – vor allem dann, wenn Jugendliche wiederholt straffällig werden oder durch besonders gravierende Taten in Erscheinung treten. Lösung verspricht hier seit einigen Jahren ein neuer Ansatz: „Die Zielgruppe des Anti-Aggressivitäts-Trainings sind gewalttätige Wiederholungstäter, Hooligans, Skinheads, so genannte stadtbekannt Schläger bzw. Jugendliche, die noch präventiv zu erreichen sind ...“ (S. 43). Projekte, die in Deutschland mit dem Anti-Aggressivitäts-Training (AAT) arbeiten, sind

im vorliegenden Sammelband dokumentiert. Zentral ist ihnen allen der so genannte „heiße Stuhl“. Hier werden die Jugendlichen mit ihrem eigenen Verhalten konfrontiert, um die Perspektive des Opfers kennen zu lernen. „Eingekreist von den übrigen Gewalttätern und Trainern werden sie dabei an den empfindsamen Stellen attackiert, die Gemeinheiten werden bis an die Schmerzgrenze gesteigert und Gewaltrechtfertigung massiv infrage gestellt“ (S. 14). Diese Konfrontation wird aber nicht isoliert praktiziert, sondern ist, je nach Projekt, mit unterschiedlichen Erlebnis- und sportpädagogischen Elementen, Rollenspielen und dem Peer-Gruppen-Feedback verbunden. Der Sammelband richtet sich an LeserInnen, die „nach Strategien und Methoden für ‚gewaltbesetzte‘ pädagogische Settings suchen“ (S. 8). Daher werden die einzelnen Projekte detailliert geschildert, Äußerungen der betroffenen Jugendlichen werden zitiert. Auch werden die Qualitätsstandards beschrieben, die auf das Training angewendet werden sollen. Allerdings ist gerade dies nicht frei von Interessen, denn die Herausgeber haben das AAT als Markennamen beim Patentamt angemeldet; für das Training wird exklusiv in Frankfurt eine Ausbildung angeboten. Eine tiefgehende kritische Auseinandersetzung fehlt daher. Wie erfolgreich die isolierte Behandlung Einzelner in einem gegebenen Umfeld auf Dauer sein kann, bleibt offen; ebenso die Frage, ob sich die autoritär geprägte „Machokultur“ der Jugendlichen tatsächlich durch die ebenfalls autoritäre Methodik des „heißen Stuhls“ verändern lässt oder welches gesellschaftliche Selbstverständnis dahinter steht. Ohne eine solche Diskussion über die Grenzen des Trainings aber wirkt das Buch zu sehr als Werbeschrift für ein Projekt, dessen Folgen derzeit noch gar nicht abzusehen sind.

Gallwitz, Adolf; Zerr, Norbert (Hg.): *Horrorkids? Jugendkriminalität: Ursachen, Lösungsansätze.* Hilden 2000 (Verlag Deutsche Polizeiliteratur), 284 S., DM 36,80

Ohne Fragezeichen hätte der Titel verdächtig nach Boulevard geklungen: Horrorkids! So aber suggeriert die Interpunktion beruhigende Nachdenklichkeit. Nein, hier soll einmal nicht die mediale Phrasenstanze bemüht werden. Hier – unter der Aegide von Polizeioberkommissar Zerr und Dipl.-Psychologe Gallwitz – „versuchen sich die Autoren dem Problem mit der gebotenen Differenzierung zu nähern.“ Versuchen wir nun also, dies in der gebotenen Kürze zu rekapitulieren. Erstens: Hinter dem Sammelband steckt ein variantenreiches, geradezu elastisches Konzept.

Oder hätte jemand gewusst, wie das Scheitern der Boygroup Milli Vanilli mit dem Thema Jugendkriminalität zusammenpasst? Eben (S. 265). Zweitens: Die AutorInnen wissen Bescheid. Zwar gibt es einige, die es mit der gebotenen Differenzierung wörtlich halten, gar Denkanstöße bieten. Doch das Meiste liest sich munter und frisch: „Kinder können in der Tat freundlich sein, weil ihre Eltern sie gut erzogen haben. Genauso denkbar ist es, dass diese Kinder auch Gene von diesen Eltern geerbt haben, die ein freundliches Wesen fördern“ (S. 19). Oder zum Thema Jugendkulturen: „Nichts ist abartig genug, um nicht doch für eine subkulturelle Nische zu taugen“ (S. 52). Mit einer solchen sprachlichen Präzision lässt sich fein beschreiben, was warmduschende Singles und das schwächelnde Bindegewebe von Grundschulern mit kriminellen Karrieren zu tun haben. Drittens: Schuldige werden – bei gebotener Differenzierung – klar benannt. Es sind die Familien: „Was in unserer hektischen Zeit stark vermisst wird, ist die richtige Erziehung“ (S. 12). Und die Familien: „Kinder, die mit Geborgenheits- und Zuwendungsdefiziten aufwachsen, trösten sich vielfach mit Kuschtieren, mit Haustieren oder gar mit Ratten“ (S. 55). Und noch einmal die Familien: „Die Erziehungs- und Wertevermittlungskompetenz der Familie hat abgenommen“ (S. 123). Ach ja, und manchmal ist es auch gerade nicht die Familie, sondern die Schule oder die Peer-Group, der Fernseher oder die Popkultur, und manchmal auch ein ganz klitzekleines bisschen die Politik. Mit der gebotenen Differenzierung, versteht sich. Viertens: Vieles an dem Buch wäre sehr lustig. Wenn da nicht die Rede von der gebotenen Differenzierung wäre. Und der leise Verdacht, dass es sich bei all der Küchenpsychologie um den Wissenshorizont polizeilicher und pädagogischer Experten handelt, die den öffentlichen Diskurs und die politische Praxis nicht gering beeinflussen. (Christine Hohmeyer)

Summaries

The EU's Police Policy Machinery after Amsterdam

by Heiner Busch

Within the European Union the machinery of justice and home affairs policies continues to operate completely devoid of any parliamentary control. The fixing of *acquis*' guarantees that all the decisions and institutions which have been created in the past can now only be further developed. There appears to be no democratic reverse gear.

European Charter of Fundamental Rights

by Wolfgang Kaleck

At the end of June, the "European Democratic Lawyers" conducted a seminar on the European Charter of Fundamental Rights. Topics discussed were e.g. social rights, rights of the suspected and accused and the relationship between the charter and the European convention on Human Rights.

Europol and Eurojust

by Ben Hayes and Heiner Busch

In the Convention, Europol was conceived of as an intelligence unit. Based on the Amsterdam Treaty and the conclusions of the European Council in Tampere, the agency is supposed to receive operational powers. The basic issue of judicial control appears to be irrelevant. The creation of Eurojust will hardly contribute anything in the area, in as much as it has always been envisioned to be a support and not a control body.

The State of Criminal Defence on European Terrain

by Wolfgang Bendler

Over the past decades police and judicial co-operation within the European Union has undergone rapid and considerable development. The intention behind this process was not to secure the rights of defendants

and their counsel, but to make police crime fighting more efficient. Defence lawyers appear to have ignored this development for too long.

Interception of Telecommunication

by Tony Bunyan

For several years now a conflict has been raging within the EU Law Enforcement Agencies and data protection commissioners. At its centre is the Law Enforcement Agencies' claim that EU laws on privacy hinder their need to have access to all telecommunications traffic data. Traffic data, they argue, should be retained by service providers for one to seven years and the agencies should have access to it.

Legal Regulation in Cross Border Policing

by Heiner Busch

The regulations contained in the Schengen Agreement concerning cross border police operations are not as extensive as the German government would desire. Its alternative model is reflected most accurately in the German-Swiss Police Agreement of 1999.

The Internationalisation of European Police Operations

by Mark Holzberger

In the future police operations pursuing common goals of the European Union will no longer be solely performed by the individual member states. Currently three models are being discussed and planned: the creation of a European Border Police Force, a network of police liaison officers in third states and the deployment of police units for "civilian crisis management".

Spain's Electronic Wall

by Gerhard Piper

Spain is planning a radar surveillance system for its entire Mediterranean coastline, particularly for the Strait of Gibraltar aimed at staving off illegal immigrants. Spain's immigration policies fluctuates between sealing off borders and securing cheap immigrant labour.

No Freedom of Movement and No Right to Demonstrate within the EU?

by Olaf Griebenow and Heiner Busch

Currently, not only the brutal police attacks such as at the Genoa Summit in confronting multinational demonstrations have become standard fare. Such activities also include the international exchange of data on individuals, tightened border controls and, most recently, detaining individuals attempting to leave their countries.

Pepper Spray “can damage your health”

by Steve Wright

The effects of Oleoresin Capsicum (or pepper spray as it is popularly termed) are far more severe than all other so-called tear gases. These include temporary blindness which lasts from 15-30 minutes, a burning sensation of the skin, upper-body spasms and uncontrollable coughing making it difficult to breathe or speak for between 3 and 15 minutes.

Observing Demonstrations

by Elke Steven

Since 1981 the Committee for Fundamental Rights and Democracy has been conducting observations of demonstrations. Based on experiences from three demonstration during the current year, it can be asserted that further restrictions to the freedom of association have been introduced, among these: outlawing of protests, intensified police controls prior to demonstrations and persons being taken into preventive custody.

Video Surveillance: The Back-Door of Not Knowing

by Gabriele Klocke and Study Group

For a year now, police in the city of Regensburg are using video cameras for the surveillance of public places in the inner city. Members of the local population who were interviewed about these cameras apparently know little about where and how such surveillance is actually taking place, the majority were in favour of such activity nevertheless.

Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 69 (2/2001)