

Europas Polizei - Gefahr für Grundrechte und Demokratie

Heiner Busch (Publizist), CILIP, Bern, Schweiz

Wolfgang Kaleck, Rechtsanwalt, Berlin, Deutschland, Vorsitzender des Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein (RAV)

1. Historische Entwicklung einer gefährlichen Struktur: Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa

In weniger als 20 Jahren ist es der europäischen Exekutive oder besser gesagt den heute im Rat der Innen- und Justizminister vereinigten Exekutiven der Mitgliedstaaten gelungen, in der EU einen Komplex von polizeilichen Institutionen aufzubauen. Dieser besteht aus einer ständig wachsenden Zahl von polizei-politischen Arbeitsgruppen und operativen Gremien. Dazu kommt eine Zentralstelle, nämlich Europol mit seinen Arbeitsdateien und seinem Registersystem, das Schengener Informationssystem (SIS) mit seiner Zentrale in Strasbourg und das Fingerabdrucksystem Eurodac. Ein gemeinsames Grenzpolizeikorps ist im Aufbau. Über ein Visumsdatensystem wird gerade verhandelt. Vorschläge für eine gemeinsame Polizeieinheit bei Demonstrationen gab es auch schon. Europol hat zwar noch keine direkten Eingriffskompetenzen. Allerdings wird über die Verleihung "operativer" Befugnisse ebenso emsig diskutiert wie über einen weiteren Ausbau des SIS. Anfang der 90er war es für einige Mitgliedstaaten kaum vorstellbar, eine nationale Polizeizentrale zu haben. Heute erleben wir die Konstruktion eines immer vollständigeren Polizeiapparates auf europäischer Ebene.

Die Anfänge der polizeilichen Kooperation in der damaligen EG liegen in der Mitte der 70er Jahre. Die für die Polizei verantwortlichen Minister der Mitgliedstaaten beschlossen 1975 die Einrichtung eines Gremiums mit Namen TREVI (Abkürzung für Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale). Unter diesem Label wurden im folgenden Jahr zunächst zwei Arbeitsgruppen gebildet: Trevi 1, in der sich Vertreter der politischen Polizeien und Inlandsgeheimdienste zusammenfanden. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe wurde ein Netz von Verbindungsbüros aufgebaut. TREVI 2 befasste sich mit Fragen der Polizeiausbildung und Polizeitechnik. Da die EG zu diesem Zeitpunkt keine Zuständigkeit für Fragen der Innen- und Rechtspolitik hatte, befand sich TREVI in einem völlig unkontrollierten Raum informeller exekutiver und polizeilicher Kooperation neben den eigentlichen Strukturen der EG. Das Europäische Parlament war für die Minister und ihre Arbeitsgruppen ein Nullgrösse. Die Informationen über die diversen Treffen beschränkten sich - wenn überhaupt - auf dürre Presseerklärungen.

Trevi erhielt ab Mitte der 80er Jahre eine erhebliche Aufwertung durch die Planungen für den EG-Binnenmarkt. Aus dem weitgehend informellen Gremium, dessen einzige (wenn auch nicht zu unterschätzende) Funktion die Zusammenarbeit der politischen Polizeien war, wurde nun ein politisches Planungsgremium für die künftige polizeiliche und innen- bzw. justizpolitische Landschaft der EU. Trotzdem blieb das Gremium weiterhin ausserhalb der EG-Strukturen und konnte auch von den nationalen Parlamenten nicht kontrolliert werden. Neue Arbeitsgruppen entstanden - u.a. TREVI III für den Bereich Drogen und organisierte Kriminalität - sowie eine Arbeitsgruppe TREVI 92, die die Vorbereitungen für den polizeilichen Binnenmarkt treffen sollte. Im Maastrichter Vertrag, der 1993 in Kraft trat, wurde die informelle TREVI-Kooperation umstandslos zur formellen Dritten Säule der EU (Recht und Inneres innerhalb der europäischen Union) erhoben. Bei dieser intergouvernementalen Zusammenarbeit hatte das EP weiterhin nichts zu melden, es wurde lediglich informiert. Ergebnis dieser Dritten Säule der EU war u.a. der Aufbau von Europol.

Ebenfalls mit der Perspektive des Binnenmarktes, der Aufhebung der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, wurde 1985 das erste Schengener Abkommen zwischen fünf EG-Staaten geschlossen. Projektiert wurde nicht nur der schrittweise Abbau der Binnengrenzkontrollen, sondern auch die Verhandlung über im wesentlichen polizeiliche "Ausgleichsmassnahmen". Ergebnis dieser Verhandlungen war das Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 - mit dem SIS als Kern. Das SIS ist das erste von mehreren Staaten gemeinsam betriebene polizeiliche Datenverarbeitungssystem, in das die Polizei eines Staates Daten zum automatischen Abruf durch die Polizei eines anderen Staates einspeichern kann. Es handelt sich um ein polizeiliches Fahndungssystem für Personen und Sachen. Rund 80% der gespeicherten Personen sind Nicht-EU-BürgerInnen, die aus der EU abgeschoben oder an ihren Grenzen zurückgewiesen werden sollen. Das

SIS ist also zu einem grossen Teil ein polizeiliches Instrument zur Durchsetzung der restriktiven Asyl- und Migrationspolitik der EU. Der Anteil der Ausschreibungen zur Festnahme und Auslieferung von mit Haftbefehl gesuchten Personen an den Personendaten liegt bei ca. 1-2%. Darüber hinaus enthält das System auch Daten zur polizeilichen Beobachtung von Personen (und Fahrzeugen), die keiner Straftat beschuldigt werden, sondern gegen die nur Gefährlichkeitsvermutungen u.a. aus Gründen der "nationalen Sicherheit" und "öffentlichen Ordnung" vorliegen. Das SIS ging 1995 ans Netz. Mit dem jetzt geplanten Ausbau ist u.a. vorgesehen eine neue Datenkategorie der "violent troublemakers" zu schaffen.

Nach der Unterzeichnung des Schengener Durchführungsabkommens 1990 entwickelte sich der darin vorgesehene Exekutivausschuss mit seinen diversen Untergruppen zu einem veritablen Laboratorium der Polizeikooperation. Dies wurde möglich, weil er praktisch von jeder- auch nur minimalen Kontrolle- verschont war. Das Europäische Parlament hatte hier kein Sagen, weil Schengen eine ausschliesslich multilaterale Kooperation darstellte, die allerdings am Ende 13 EU-Mitgliedstaaten sowie zwei Assoziierte (Norwegen und Island) umfasste. Die nationalen Parlamente waren nur bei der Ratifikation des Durchführungsübereinkommens gefragt. Die weitere Zusammenarbeit verlief unterhalb der Ebene völkerrechtlicher Verträge und damit ohne jegliches Zutun der Parlamente. In den Schengen-Arbeitsgruppen wurden Handbücher erstellt, die die polizeiliche und grenzpolizeiliche Tätigkeit standardisieren sollten. Neue Methoden wurden getestet. Man evaluierte sich gegenseitig. Bis Mai 1999 nahm der Exekutivausschuss rund 200 Beschlüsse an, die zusammen mit den Abkommen rund 480 Seiten im Amtsblatt der EG füllen. Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wurde dieser gesamte Schengen-Acquis (Besitzstand) - ohne jeglichen Abstrich - in die EU-Strukturen überführt.

Der Amsterdamer Vertrag überführte zwar einen Teil der justiz- und innenpolitischen Kooperation - Fragen der Asyl- und Migrationspolitik sowie die Aussengrenzen - in die sog. Erste Säule, also in die Strukturen der EG. Formell sind die Ergebnisse dieser Zusammenarbeit nun Richtlinien und Verordnungen. Allerdings wird zumindest bis 2004 auch in diesen Fragen das EP nur konsultiert. Es konnte sich so z.B. zu Eurodac äussern. Seine Beschlüsse haben aber nur den Charakter einer Empfehlung für die im Rat vereinigten Minister. In der dritten Säule (Strafrecht, Polizei) bleibt alles beim alten. Auch hier bleiben die Parlamente von einer wirklichen Entscheidungsbefugnis ausgeschlossen.

Der Amsterdamer Vertrag sieht u.a. die Ausweitung der Kompetenzen von Europol vor. Es lohnt sich auf dieses zentrale Element der polizeilichen Kooperation in der EU noch einmal genauer einzugehen: Die ersten Planungen für dieses Amt, das seinen Sitz in Den Haag hat, fallen noch in die Zeit der TREVI-Kooperation. Schon Ende der 80er Jahre diskutierte man hier über den Aufbau einer European Drug Intelligence Unit mit einem Komplex von Verbindungsbeamten, die den Austausch von Informationen und die Koordination der Polizeien bei Drogenermittlungen verbessern sollten. Der EG-Gipfel in Luxemburg im Juni 1991 gab grünes Licht für einen Aufbau bereits unter dem Namen Europol. Die Innen- und Justizminister der EG-Staaten beschloss 1992 - der Maastrichter Vertrag war zwar unterschrieben aber noch nicht in Kraft - den Aufbau einer Europol-Vorläufer-Institution namens Europol-Drogen-Einheit, die aber keine eigenen Datensysteme haben sollte. Diese Einheit nahm im Januar 1994 ihre Arbeit auf. Finanzen wurden bereit gestellt, Verbindungsbeamte entsandt, die mit ihren nationalen Polizeibehörden in ständiger Kommunikation standen und Zugriff auf die jeweiligen nationalen Datensysteme hatten. Man begann sehr schnell mit einem umfangreichen Datenaustausch auf dem kurzen Dienstweg und auf der Basis des jeweiligen nationalen Rechts und der von den Mitgliedstaaten ratifizierten Rechtshilfeverträge. Die Drogeneinheit koordinierte bereits grenzüberschreitende Observationen und kontrollierte Lieferungen - und das mit wachsender Begeisterung. Im Juli 1995 wurde die Europolkonvention, die rechtliche Grundlage der neuen Behörde unterzeichnet. Sie wurde allerdings von zahlreichen Bürgerrechts- und Juristenorganisationen in Europa kritisiert - wegen der kaum eingegrenzten Befugnisse zur Datenspeicherung und Weitergabe, wegen der völligen strafrechtlichen Immunität, die den Beamten der neuen Behörde zugesichert wurde, wegen der bloss rhetorischen Datenschutzbestimmungen etc. Die Konvention trat im Oktober 1999 in Kraft, damit wurde auch das Startsignal für das bereits aufgebaute System der "Arbeitsdateien" förmlich in Gang gesetzt. Bereits im Amsterdamer Vertrag, der 1997 unterzeichnet wurde und im Mai 1999 in Kraft trat, hatten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten jedoch darauf geeinigt, die Europol-Kompetenzen auszubauen und auszudehnen auf den "operativen" Bereich. Europol erhält zwar keine eigenen exekutiven Befugnisse, soll aber die nationalen Polizeien zu

Ermittlungen bewegen können, an gemeinsamen Ermittlungsgruppen in führender Rolle beteiligt werden, seine Kenntnisse und Daten gezielt einbringen. Es wird geplant, die Konvention zu einem blossen Beschluss des Rates, also der Minister umzubauen, um die langwierige Ratifikation in den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu umgehen. Gegebenenfalls könnte auch eine Verordnung erstellt werden. Man wartet hier noch die Ergebnisse des Konvents ab, der die neue EU-Verfassung produzieren soll. Wichtig ist, dass die Veränderung des Rechts schnell von statten zu gehen hat - ohne lange parlamentarische Beratungen. Die Geschichte Europols ist also in der Tat ein Lehrstück dafür, wie wenig die Regierungen der EU vom Recht und von den ordentlichen demokratischen Rechtssetzungsprozessen halten.

Festzuhalten bleibt, dass innerhalb der dritten Säule die europäische Exekutive und insbesondere die europäischen Polizeibehörden die Initiative ergriffen haben. Sie begannen lange vor den Maastrichter und Amsterdamer Vertrag mit der teilweise rechtlich nicht normierten Kooperation und bauten diese dann über die verschiedenen Arbeitsgruppen und informelle Zusammenarbeit bis zum heutigen Stand aus. Die so entstandene Dominanz der Exekutive geht zu Lasten der Grundrechte. In Ermangelung einer europäischen Verfassung, die den Namen verdient, mit einem gerichtlich durchsetzbaren Grundrechtskatalog und in Ermangelung eines europäischen Strafverfahrens nutzt die Polizei das Vakuum, um Fakten zu schaffen. Es entstehen riesige kaum kontrollierbare Datensammlungen. Durch Analysedateien und die Produktion eigener, polizeilicher Analysen wird die Kriminalitätspolitik der europäischen Union stark beeinflusst und es werden Feindbilder (dazu 3.) produziert. Durch die Gewinnung von Beweisen auf nicht immer nachvollziehbare Weise (zum Beispiel überwachte Drogenlieferungen) hebt die Polizei das Strafverfahren als Veranstaltung mit gleichen Mitteln und Rechten ausgestatteten Beteiligten aus. Ein europäisches faires Verfahren (fair trial) droht somit im Ansatz zu ersticken. Weder das europäische noch die nationalen Parlamente haben ausreichende Entscheidungskompetenzen. Die nationalen Justizbehörden haben zwar mit Schaffung der Verbindungsstelle Eurojust versucht nachzuziehen. Den Ton gibt aber die Polizei an.

2. Polizeiliche Praxis in der EU

Die Europäisierung der Polizei beschränkt sich nicht nur auf den Aufbau polizeilicher Zentralstellen oder EU-weiter Datensysteme, sie betrifft auch die Methoden, selbst wenn es sich dabei "nur" um die Kooperation nationaler Polizeien handelt. Daraus ergibt sich ein für die Grundrechte in der EU gefährliches Spannungsverhältnis von nationalen und europäischen Ebenen der polizeilichen Tätigkeit, das wir im folgenden an einer Reihe von Beispielen zeigen wollen:

Im Schengener Durchführungsübereinkommen wurde erstmals festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die Überwachung der Aussengrenzen nach gemeinsamen Standards zu vollziehen haben. Diese Standards sind im Abkommen selbst nur sehr allgemein gehalten. Sie wurden vielmehr durch die Exekutive, genauer gesagt: durch die entsprechende Arbeitsgruppe - früher des Schengener Exekutivausschusses und heute des Rates - näher definiert. Die Ausführung obliegt den jeweiligen nationalen Grenzbehörden. Europäisch ist daran u.a. der Datenbestand des SIS, das bei der Kontrolle zum Einsatz kommt. Die nationale Grenzpolizei des einen Mitgliedstaates führt damit Beschlüsse zur Abweisung an den Grenzen aus, die ein anderer Mitgliedstaat getroffen hat.

Gemeinsam wird evaluiert, ob ein Staat die notwendigen Voraussetzungen für die Umsetzung der Kontrollstandards erfüllt. Solche gemeinsamen Evaluationen gab es zunächst 1994 vor der Inkraftsetzung des Abkommens und dann wieder 1997. 1998 wurde dann eine ständige Arbeitsgruppe Evaluation gebildet, die diese Prüfung übernimmt. Faktisch bedeutet das, dass die Mechanismen der Kontrolle und Überwachung der Grenzen ständig hochgeschraubt werden. So hat die Evaluation 1997 zwar ergeben, dass eine vollständige Abdichtung der Grenzen nicht möglich sei. Daraus wurde aber nicht der Schluss gezogen, eine liberalere Einwanderungspolitik zu empfehlen und vor allem den Sans-papiers - jenen also, die es über die Mauern der Festung geschafft haben, in deren Innern aber rechtlos sind - Rechte zu geben. Im Gegenteil die zuständige Arbeitsgruppe forderte mehr Personal und mehr Technik einzusetzen, damit man sich den unhaltbaren Standards möglichst annähert. Im März 2001 verkündete der deutsche Innenminister Otto Schily seine Forderung nach einem EU-Grenzschutzkorps. Dieser Plan wächst und gedeiht, was u.a. an dem Grenzschutzplan sichtbar ist, den der Rat nach dem Gipfeltreffen in Sevilla erstellt hat. Vorerst werden alle Massnahmen in diese

Richtung unterhalb der Ebene gehalten, die die Schaffung eines europäischen Rechtsaktes erfordern würde. So sollen gemeinsame grenzpolizeiliche Ermittlungsgruppen entstehen, grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte in Drittstaaten entsandt, gemeinsame gross angelegte gezielte Kontrollaktionen auf bestimmten Einwanderungsrouten durchgeführt, eine grenzpolizeiliche schnelle Eingreiftruppe aufgebaut werden etc. Das Grenzschutzkorps wird also in einzelnen multilateralen Bestandteilen aufgebaut und anschliessend zu einem ganzen zusammengefasst. Eine parlamentarische Diskussion und damit eine öffentliche Debatte dazu wird systematisch vermieden. Am Ende wird das ganze rechtlich in Form eines europäischen Rechtsaktes gegossen.

Zweites Beispiel: Das Handeln der Polizei in Fragen der "öffentlichen Ordnung" scheint sich kaum zu europäisieren. Demonstrationen oder andere Massenergebnisse wie etwa Fussballspiele finden an einem festgelegten Ort statt. Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit scheint hier nur dann eine Rolle zu spielen, wenn der Ort in Grenznähe liegt. Spätestens die Erfahrungen mit den Demonstrationen in Göteborg und Genua haben uns eines besseren belehrt.

Die europäische Kooperation auf diesem Gebiet begann aber bereits in den späten 80er Jahren. Schon zur Fussball-Europameisterschaft 1988 in Deutschland entsandten Polizeibehörden aus den TREVI-Mitgliedstaaten ihre Verbindungsbeamten und Szenekenner, die die Polizei vor Ort mit Rat und Tat und Daten über eventuelle Hooligans unterstützen sollte. 1996 wurden die Formen der Zusammenarbeit im Schengener Rahmen durch ein "Handbuch" für Fragen der "öffentlichen Ordnung" zusammengefasst, 1997 folgte auf EU-Ebene eine "gemeinsame Massnahme", die den Inhalt des Schengener Handbuchs fast wörtlich wiedergab.

Danach sollten in jedem Mitgliedstaat nationale Kontaktstellen eingerichtet werden. Deren Aufgabe ist es, im nationalen Rahmen Informationen und Einschätzungen über die Gruppen zusammenzutragen, die zu einem bestimmten Ereignis reisen. Es soll über Zahl der Personen, Reisewege und Zwischenstopps, Fahrzeuge, vermutete Gefährlichkeit der Personen etc. informiert werden. Die Daten sind an die Kontaktstelle jenes Staates weiterzugeben, in dem das Ereignis stattfindet. Die Präsenz von Verbindungsbeamten der Polizeien oder "Sicherheitsdienste" vor Ort ergänzt das ganze. Nach den Protesten in Göteborg hat der Rat diese Massnahme noch einmal bestätigt. Derzeit sitzt eine Arbeitsgruppe daran, für den speziellen Fall der Gipfeltreffen eine detailliertere Konzeption auszuarbeiten.

Der Austausch von Daten findet bisher zum grossen Teil über Listen statt. National haben die Polizeien ihre Daten zusammengestellt, um "gefährlichen" Personen, die Ausreise zu verbieten. Demnächst werden wir Listen und eventuell zusätzlich Einträge im SIS über "violent troublemakers", im nichtpolizeilichen Jargon Globalisierungskritiker, haben. Faktisch sind die solchen Listen zugrunde liegenden Gefährlichkeitsvermutungen der Polizei kaum gerichtlich zu widerlegen. Sie reichen aber, um den betroffenen Personen das Recht auf Versammlungsfreiheit und natürlich auch die Bewegungsfreiheit in der EU zu entziehen. Die Arbeitsgruppe plant, in Zukunft auch Europol eine Funktion in diesem Spiel zu geben. Dies war bisher nicht möglich, da Europol nur eine Zuständigkeit hat, wenn eine kriminelle oder terroristische Organisationsstruktur vermutet wurde. Jetzt soll das Europäische Polizeiamt insbesondere bei der Nachbereitung und Auswertung der Ereignisse mithelfen. Dies dürfte wohl auch implizieren, dass entsprechende Datensammlungen angelegt werden.

Was Europäisierung bedeutet, lässt sich drittens an der Praxis der "kontrollierten Lieferung" vor allem von illegalen Drogen zeigen. Diese Methode der verdeckten Ermittlung ist sehr jung. Sie wurde von den westeuropäischen Polizeien und Zollbehörden erst ab Mitte der 80er Jahre angewandt und zeigt deutlich die Veränderung der Kriterien polizeilicher Arbeit. Bis zu diesem Zeitpunkt bestand der Erfolg polizeilichen Handelns vor allem in der Realisierung einer möglichst grossen Sicherstellung. Die jeweilige Behörde konnte sich x Kilo Kokain auf die Fahnen oder in die Presseerklärung schreiben. Sowohl der Erfolg als auch die vorangehende Ermittlungsarbeit incl. des eingesetzten Scheinaufkäufers oder Informanten waren national begrenzt.

Die kontrollierte Lieferung dagegen ist nur möglich bei grenzüberschreitender Kooperation. Sie besteht darin, dass ein Drogentransport eben nicht sofort beschlagnahmt und die betreffenden Personen festgenommen werden. Vielmehr lässt die Polizei den Transport unter Observation auch über Grenzen hinweg weiterlaufen bis zum Bestimmungsort und wartet auch dann zu, bis sich Käufer finden oder weitere Personen der vermuteten Organisation auftauchen. Das Ziel ist also nicht ein nationales, man teilt den Erfolg.

Auf der Strecke bleibt dagegen der rechtsstaatliche und faire Strafprozess. In der Ermittlungsakte taucht dann bestenfalls ein Hinweis darauf auf, dass eine ausländische Polizeibehörde oder eben Europol einen Tipp gegeben hatte, dass am bestimmten Tag an einem bestimmten Ort eine Person mit einer bestimmten Menge illegaler Drogen auftaucht. Für niemanden ist im Nachhinein nachvollziehbar, ob die Beschlagnahme, die am Ende eines längeren Lebensachverhaltes stand, Produkt einer über mehreren Grenzen hinweg erfolgten kontrollierten Lieferung war. Den Ermittlungsakten wird man ebenfalls nicht ansehen, wie die Polizei in dem Land, von dem die Lieferung ihren Ausgang nahm, zu ihrem Verdacht kam, ob ein verdeckter Ermittler in die Tätergruppe eingeschleust wurde oder ob gar eine Schein-Nachfrage - klarer gesagt: eine Tatprovokation - am Anfang des Transportes stand. Letzteres hätte nach der Rechtsprechung des Europäischen Menschenengerichtshofes in Straßburg nämlich zu Folge, dass der staatliche Strafverfolgungsanspruch erlischt. Durch mangelhaft dokumentierte und intransparente Zusammenarbeit der Polizei über Grenzen hinweg werden gegen eine Vielzahl von Personen Beweise für Strafverfahren gewonnen und produziert, ohne dass dies später von den Beschuldigten und Angeklagten oder ihren Verteidigern oder den Gerichten als solches erkannt und mindestens bei der Strafzumessung berücksichtigt werden kann.

Die Rolle von Europol war von Anfang an darauf ausgelegt, in derartigen grenzüberschreitenden verdeckten Operationen eine koordinierende Rolle zu spielen. Dies ist der Sinn der Stationierung von Verbindungsbeamten unter einem Dach. Sie sollen schnell einen Draht zwischen den zu beteiligenden Stellen der Mitgliedstaaten herstellen und erhalten dadurch nicht nur eine koordinierende sondern dirigierende Rolle - bis hin u.U. zur Auswahl des Zielortes einer Drogenlieferung, zu dem, was man Forum- Shopping nennen kann. Die Polizei sucht den Ort als Festnahme- und damit voraussichtlichen Gerichtsort aus, in dem die strafprozessualen Standards für sie möglichst günstig sind. Die Justiz wird damit zu einem Anhängsel der Polizei.

Dasselbe gilt für die "blosse" Erhebung und Weitergabe von Daten. Besonders fatal ist dabei, dass die Europolkonvention das Datensammeln in sehr vielfältiger Weise (auch von Betroffenen, Zeugen etc) erlaubt, ohne dass ein wirksames Kontroll- und Datenschutzinstrumentarium geschaffen wurde. Die Daten, die im Zuge einer "operativen Analyse" von Europol gesammelt werden, sind Europol-Daten, d.h. nur für die an einer Analysegruppe beteiligten Europol- und nationalen Beamten zugänglich. Sie beeinflussen Strafverfahren, können aber selbst nicht gerichtlich kontrolliert werden. In der Europol-Konvention hat man sich dazu eines Taschenspielertricks bedient: das Erheben und die Weitergabe von Daten gilt dort nicht als Grundrechteingriff. Europol ist also als Datenzentrale längst "operativ" tätig, auch wenn es noch nicht unmittelbar in sichtbare Ermittlungshandlungen - in Festnahmen, Durchsuchungen, Vernehmungen etc. - eingreift.

Das Amt ist mit seiner intransparenten Tätigkeit gefährlich für die gesellschaftliche Entwicklung in den EU-Staaten. Dies gilt nicht nur dort, wo Europol mit personenbezogenen Daten arbeitet, sondern auch wo es nur Berichte und "Strategische Analysen" zur Kriminalitätslage erstellt. Denn warum mit welchen Mitteln eine Gesellschaft oder ein Verbund von Gesellschaften gegen welche Form von unterschiedlich zu definierender Kriminalität vorgeht, ist eine grundlegende demokratisch zu entscheidende Frage. Im Zeitalter von polizeilichen Zentralbehörden in Europa und in den Nationalstaaten wird diese Diskussion immer weniger öffentlich und demokratisch geführt. Vielmehr gibt die Exekutive mittels ihrer Analysen und Lagebilder Vorgaben, die in der späteren Diskussion nur schwer zu entkräften sind.

Exkurs: Neue Qualität : Zusammenarbeit mit den USA

Als wenn dies alles noch nicht genug Bedrohung für demokratische und rechtsstaatliche Standards in Europa wäre, droht durch die verstärkte Zusammenarbeit und Rechtshilfe zwischen Europäischer Union und den USA nach dem 11. September 2001 neues Unheil. Die Kooperation reicht - wie schon bei den Antiterror-Massnahmen auf nationaler und europäischer Ebene - weit in den Bereich "normaler" Kriminalität. Der Datenaustausch, in der Regel eine aus Europa hinausführende Einbahnstrasse, soll intensiviert werden. Der Datenschutz geht auf dem Weg über den Atlantik vollends verloren. Denn die USA praktizieren kaum Datenschutz und eine wirksame Kontrolle ist

gegen die übermächtigen Sicherheitsapparate dort nicht durchsetzbar. Die polizeiliche Zusammenarbeit mit Europol soll ausgebaut werden. Schliesslich soll die Rechtshilfe vereinfacht werden. Die Folgen werden nicht nur für die Betroffenen, sondern für die Rechtskultur in Europa fatal sein. In den USA werden Bürger- und Beschuldigtenrechte derzeit auf breiter Front abgebaut. Es droht daher ein Absinken auch der europäischen Standards. Last but not least : Die europäischen Staaten haben die Todesstrafe aus guten Gründen abgeschafft. Rechtshilfe mit den USA, vor allem im Terrorismusbereich, wird zukünftig immer die Gefahr mit sich bringen, Beihilfe zum staatlichen Morden zu leisten.

3. Feindbildproduktion

Feindbilder und Bedrohungsszenarien haben für staatliche Gewaltapparate - für Militär, Polizei und natürlich auch für die Geheimdienste - von jeher eine zentrale Bedeutung gehabt. Sie legitimieren nicht nur ihre Existenz schlechthin, sondern auch die Aufrechterhaltung einer besonderen Wachsamkeit und Abwehrbereitschaft, selbst in Zeiten der Normalität. Staatliche Gewaltapparate leben einerseits von Feindbildern, andererseits reproduzieren sie sie durch ihr Handeln.

In der Hochphase des kalten Krieges pflegten alle westeuropäischen Staaten ein vergleichsweise klar umrissenes Feindbild: der Feind - ideologisch in Gestalt des Weltkommunismus, militärisch in Gestalt des Warschauer Pakts - stand jenseits der Elbe. Die innere Opposition erschien als fünfte Kolonne des äusseren Feindes im Staatsinneren und wurde dementsprechend von politischen Polizeien bzw. Inlandsgeheimdiensten observiert und verfolgt. Notstandsszenarien, die Erwartung bewaffneter Aufstände der kommunistisch infiltrierten Arbeiterklasse, begründeten andererseits die Aufrechterhaltung militarisierter Bereitschaftspolizeien.

Seit den 70er Jahren ist das staatliche Feindbild diffuser geworden. Dafür sorgte aussenpolitisch die Entspannungspolitik. Innenpolitisch wurde seit der Studentenbewegung Ende der 60er Jahre klar, dass die Linke nicht mehr eindeutig dem Kommunismus sowjetischer Bauart zuzuordnen war. Der Feind im Staatsinneren wurde nicht mehr nur als eine Repräsentation des äusseren wahrgenommen, sondern avancierte tatsächlich zum inneren Feind. Im "Sozialdemokratischen Jahrzehnt" verschwand die geheimdienstliche und politpolizeiliche Beobachtung aber keineswegs, sie wurde vielmehr verbreitert und erhielt mit dem Terrorismus neue legitimatorische Nahrung. Nicht nur in Deutschland bildete der Terrorismus die Rechtfertigung dafür, das gesamte Polizei- und Geheimdienstsystem sowie den Strafprozess im restaurativen Sinne umzugestalten.

Der Terrorismus der 70er Jahre wurde denn auch zum Geburtshelfer der europäischen Zusammenarbeit der Polizeien. Hintergrund dessen war nicht nur die Warnung, Flüchtige könnten in Nachbarländern untertauchen, sondern auch das Konstrukt einer Art terroristischen Internationale, eines Zusammengehens der verschiedensten bewaffneten Gruppierungen in Europa - von der RAF und den Roten Brigaden, über die französische Action directe und die belgischen CCC bis hin IRA und ETA. Weil die Zusammenarbeit in Fragen des politischen Strafrechts im Rahmen von Interpol seinerzeit noch ausgeschlossen war, suchten die Polizeien nach neuen Foren. Zu denen gehörte neben den 1978 entstandenen "Clubs" - dem Wiener und der Berner Club, die die Sicherheitsdienste der Alpenländer vereinigten - auch TREVI mit seinen 1977 entstandenen Verbindungsbüros und der jährlich erstellten Bedrohungsanalyse in Sachen Terrorismus. Über die damalige EG hinaus kooperierte man ferner ab 1983 im Rahmen der Police Working Group on Terrorism.

Politisch wirkte die Warnung vor dem Terrorismus ab Anfang der 80er Jahre nicht mehr so stark. Die bewaffneten Organisationen begannen Stück für Stück auseinander zu brechen - ausser der ETA und der IRA, jenen beiden Gruppen die aus einem breiteren politischen und sozialen Konflikt hervorgegangen waren und mit diesem verbunden blieben. Die Polizeipolitiker mussten anerkennen, dass die Bedrohung durch Terrorismus einer größeren Bevölkerung nicht mehr recht zu vermitteln war. Auf der polizeilichen Ebene ging die etablierte Zusammenarbeit zwar weiter, trat aber politisch in den Hintergrund.

Zentraler Bezugspunkt der Politik Innerer Sicherheit - sowohl im nationalen als auch im europäischen

Rahmen - war seit Mitte der 80er Jahre die Bekämpfung des Drogenhandels und der sogenannten organisierten Kriminalität. Die US-Regierung unter Ronald Reagan erklärte erstmals 1986 und wiederholt 1989 den War on Drugs, den sie in Panama und Kolumbien auch tatsächlich mit militärischen Mitteln führte. Wie so oft strahlte der Diskurs der US-Sicherheitsbehörden nach Westeuropa aus. Der europäische Binnenmarkt und damit die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen - so konnte man es hunderte von Malen in ministeriellen und polizeilichen Publikationen lesen - würden aus Europa ein "Mekka der organisierten Kriminalität" machen, ein Raum, in dem Drogen frei und unkontrolliert über die Grenzen schwappen würden. Drogen und organisierte Kriminalität sollten nicht nur den Aufbau von Europol rechtfertigen, sondern spielten auch im Zusammenhang der Schengen-Kooperation eine bedeutende Rolle. Die Schengener Floskel - keine Aufhebung der Grenzen ohne Ausgleichsmaßnahmen für den "Sicherheitsverlust" - wirkt bis heute wie ein perpetuum mobile und ist darüber hinaus im Schengen-Protokoll des Amsterdamer Vertrages auch rechtlich verankert.

Der Hinweis auf angebliche oder wirkliche kriminelle Organisationsstrukturen, der in der Aufgabennorm der Europol-Konvention festgeschrieben ist, ist so platt wie unkonkret: Jede Form des illegalen Handels ist per Definition organisiert. Aus diesem Grunde lässt sich das Konstrukt der organisierten Kriminalität auch ständig auf neue Bereiche ausdehnen. Bereits 1995 und 1996 erhielt die Europol-Drogen-Einheit Zuständigkeiten für Fragen der Kraftfahrzeugverschiebung, des Menschenhandels ("trate de blancas"), des Handels mit radioaktiven Substanzen und der Einschleusung von Migranten. Der Name der Einheit blieb absurderweise bis 1999 erhalten. Die Warnung vor Schleuserbanden rechtfertigte darüber hinaus auch die restriktive Einwanderungs- und Asylpolitik sowie den Versuch, die Grenzen abzuschotten. Die Kriminalisierungsspirale nahm der Politik die Aufgabe ab, für die zugrundeliegenden gesellschaftlichen Probleme tatsächlich politische Konzepte zu suchen.

Seit dem 11. September 2001 ist das Thema Terrorismus definitiv zurück auf der Bühne der EU-Politik der Inneren Sicherheit. Schon eine Woche nach den Anschlägen in den USA präsentierte die EU-Kommission die Vorschläge von Rahmenbeschlüssen für eine gemeinsame Terrorismus-Definition und den EU-Haftbefehl. Am 20. September trafen sich die Innen- und Justizminister der EU. Als Ergebnis dieser Sitzung entstand ein "Anti-Terror-Fahrplan" (terrorism roadmap) von 64 Projekten, die seither Stück für Stück abgearbeitet werden. Ständig kommen neue Einzelvorschläge hinzu, die - wie die Schaffung einer Visumsdatei, der Europäische Haftbefehl u.ä. - mit der Terrorismus-Bekämpfung im eigentlichen Sinne definitiv nichts zu tun haben, sich aber mit dem Hinweis auf die Gefahr des Terrorismus ohne viel Widerstände durchsetzen lassen.

Der im Juni 2002 in Kraft getretene Rahmenbeschluss für eine EU-Terrorismus-Definition ist auch nach den Korrekturen, die die Minister nach Protesten von Bürgerrechtsorganisationen einfügten, so ausgestaltet, dass damit nicht nur Anschläge, Entführungen oder ähnliche Handlungen betroffen sind, die im allgemeinen als "terroristische Straftaten" verstanden werden. Tatbestandsmerkmale wie "Einschüchterung der Bevölkerung" oder das rechtswidrige Nötigen "öffentlicher Stellen oder internationaler Organisationen", etwas zu tun oder zu unterlassen, können problemlos auch bei Streiks oder militanten Straßenprotesten erfüllt sein. Zum Delikt katalog gehören denn auch "schwerwiegende Beschädigungen .. an öffentlichen Plätzen ... , die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können."

Auch an anderen Massnahmen ist zu erkennen, dass der Terrorismusbegriff in der EU nach dem 11. September einmal mehr zu einem Instrument der Kriminalisierung sozialer Proteste geworden ist. Der Einflussbereich der Geheimdienste im Rahmen der Arbeitsgruppen der Dritten Säule wurde massiv ausgedehnt. Neue Gremien ohne jegliche rechtliche Grundlage wie die Task Force der Geheimdienste entstanden, andere wie die Task Force der Polizeichefs sollen durch die Terrorismusbekämpfung einen nachträglichen rechtlichen Segen erhalten. Die EU trägt nicht nur die rein administrative Stempelung von Organisationen und Einzelpersonen als terroristisch mit erheblichen Konsequenzen (Einziehung des Vermögens, kein Asyl ...), wenn sie aufgrund der UNO-Liste oder besser gesagt: auf US-Druck erfolgt. Sie produziert auch eigene Listen. Während die von den Mitgliedstaaten verabschiedeten neuen Terrorismusgesetze immerhin auf einen wenn auch noch so schwachen Protest in der nationalen Öffentlichkeit stiessen, wurden die Massnahmen und Beschlüsse auf EU-Ebene oftmals gar nicht zur

Kenntnis genommen.

Zwischenfazit: Die permanente Produktion von überzogenen Feindbildern und Bedrohungsvorstellungen schafft Angst und immunisiert Gesellschaft und Politik gegen politische Veränderungen. Polizei- und Sicherheitspolitiker erteilten sich selbst den Auftrag zur permanenten Verteidigung des Status Quo. Die neuen Eingriffskompetenzen führen zu einer von tatsächlichen Voraussetzungen und tatsächlichen nachweisbaren konkreten unmittelbaren Gefahren unabhängigen permanenten Ausübung von polizeilicher und geheimdienstlicher Macht.

4. Ausblick: Europäische Verfassung und alles wird besser?

Im Rahmen der Diskussionen innerhalb des europäischen Konventes zeigte sich, dass es im Gesetzgebungsverfahren innerhalb der sogenannten Dritte Säule neben der bisherigen zwischenstaatliche Zusammenarbeit andere Formen geben wird, die in Richtung einer Vergemeinschaftung zielen. Allerdings sind die Diskussionen noch nicht abgeschlossen, ein endgültiger Entwurf liegt noch nicht vor. In der zu schaffenden europäischen Verfassung wird es einen Grundrechtskatalog und möglicherweise auch einen entsprechenden Rechtsweg geben. Die Frage ist, ob das Recht, hier das Verfassungsrecht, die laufenden Entwicklungen und die zunehmende Dominanz der Exekutive zügeln kann.

Auf den ersten Blick scheint die Zukunft ein grösseres Gewicht für das Europäische Parlament zu bringen. Bei der strafrechtlichen Zusammenarbeit soll es teilweise ein sog. Mitentscheidungsverfahren geben. Entsprechende Beschlüsse könnten dann in Zukunft nicht mehr vom Rat alleine getroffen werden. Das würde sich gut anhören, wenn man nicht das "Kleingedruckte" berücksichtigt. Operative Fragen, d.h. alles was mit der tatsächlichen Aktivität der europäischen Polizeien zu tun hat, werden von den allgemeinen politischen Fragen getrennt. Anders ausgedrückt: Das Europäische Parlament hatte bisher nichts zu sagen, wenn es um den Aufbau der entsprechenden Institutionen ging. Auch in Zukunft wird das Parlament über die Praxis dieser Polizeibehörden nicht zu entscheiden haben. Selbst wenn die Rechte des Parlamentes grösser werden, ist es fraglich, ob das EP eine tatsächliche Kontrollfunktion wahrnehmen könnte. Den Exekutiven geht es heute vor allem darum, langatmige Entscheidungs- und Ratifizierungsprozesse zu verkürzen, völkerrechtliche Verträge durch schnell änderbare Verordnungen und Richtlinien zu ersetzen und so auch bei demnächst 25 Mitgliedstaaten eine schnelle Entwicklung zu ermöglichen. Das EP wird bei der erwartbaren Masse von Entscheidungen überfordert sein, die Qualität seiner Äusserungen lässt bereits heute viel zu wünschen übrig. Die nationalen Parlamente spielen auch jetzt kaum mehr eine wirkliche Rolle. Ob die Gerichte den zunehmenden Einfluss von Geheimdiensten und Polizeien und den zunehmenden Einsatz geheimdienstlicher Mittel im Strafverfahren kontrollieren können, ist angesichts der einschlägigen Erfahrung in nationalen Strafverfahren äußerst fraglich.

Angesichts dieser recht düsteren Aussichten kommt der europäischen Öffentlichkeit eine ungeheuer bedeutende Rolle zu. Es wäre daher zu wünschen, wenn aus dem losen Netzwerk von Bürgerrechts- und Juristenorganisationen in den einzelnen Nationalstaaten und den vorsichtigen Ansätzen einer Zusammenarbeit auf europäischer Ebene in den nächsten Jahren tatsächlich eine europäische Teilöffentlichkeit geschaffen würde. Diese müsste das Treiben der europäischen Exekutive kritisch beleuchten und anprangern. Nur die stetige Aufklärung der Öffentlichkeit über die Arbeit von Polizei und Geheimdiensten wird dann wiederum die nationalen und europäischen Parlamente und die Gerichte dazu bringen, ihrerseits parlamentarische und justizielle Kontrolle wirksamer auszuüben.

Der wirksamste Schutz allerdings gegen eine Verselbständigung von Polizei auf europäischer Ebene wird die Schaffung einer europäischen demokratischen Bewegung sein. Diese darf sich nicht nationalstaatlich beschränken. Zwar wird der Nationalstaat der Ausgangspunkt von juristischen und politischen Kämpfen bleiben. Nur eine europäisch vernetzte demokratische Bewegung wird aber auf Dauer die europäischen und internationalen Institutionen, vor allem die Polizeiapparate, kontrollieren können.

URL: http://www.globaldr.org/deu/docs/doc2_250403.php