

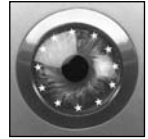
Europa –

„Raum von Freiheit, Sicherheit und Recht?“

Die (Re-)Organisation der Inneren Sicherheit in Europa

Reader zur gleichnamigen Konferenz
veranstaltet von EDA, RAV und Holtfort-Stiftung,
unterstützt von der Rechtsanwaltskammer Berlin
und der Zeitschrift Bürgerrechte & Polizei/CILIP
am 27. Juni 2003 in Berlin, Abgeordnetenhaus





Inhalt

Editorial

Wolfgang Kaleck



Die Schaffung eines EU-Innenministeriums –
zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung,
der Inneren Sicherheit und der Außengrenzen
Tony Bunyan



Europas Polizei –
Gefahr für Grundrechte und Demokratie
Heiner Busch/Wolfgang Kaleck



EUROJUST –
Ein Instrument auf dem Weg zu para-staatlicher Justiz
Wilhelm Knelangen/Sönke Hilbrans



Europa – Betreten verboten?
oder: Knocking on Heaven's Door
Andrea Würdinger



Die Macht der Straße –
Neue Wege europäischer Anti-Repressionsarbeit
Silke Studzinsky



„State of Emergency – Permanent War“
Die USA auf dem Weg in chilenische Verhältnisse
Volker Eick





Editorial

Seit Jahren beschäftigt sich die Europäische Anwaltsorganisation EDA (Europäische Demokratische Anwälte) mit der Entwicklung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Europa. Die Errichtung der Europäischen Polizeibehörde EUROPOL wurde dabei ebenso stark kritisiert, wie jüngst die zunehmende Repression gegen Globalisierungskritiker und die Antiterrorismusgesetzgebung. Maßnahmen innerhalb der justiziellen Zusammenarbeit – insbesondere der geplante Corpus Juris, ein europäisches Strafrecht und Strafprozessrecht zur Verteidigung der finanziellen Interessen der EU, oder EUROJUST – wurden kontrovers diskutiert.

Nach dem Wegfall des äußeren Feindes und der äußeren Bedrohung wurde in der neuen NATO-Doktrin von 1999 ein neuer umfassender Sicherheitsbegriff verankert, wonach bereits soziale und ökonomische Krisen (Migrationsbewegungen oder Rohstoffverknappung) zur Intervention auch außerhalb des Bündnisgebietes berechtigen. Seit dem 11. September 2001 hat sich die sicherheitspolitische Situation in Europa noch einmal verändert, die Grenzen zwischen Militär und Polizei, zwischen Innerer und Äußerer Sicherheit verschwimmen, die Bedeutung der Geheimdienste hat zugenommen.

Diese Entwicklung wird besonders anschaulich in dem Begriff „Krieg gegen den Terrorismus“: Die Verantwortlichen der Inneren und Äußeren Sicherheit stellen eine diffuse Bedro-

hungssituation fest, die Szenarien wechseln nach freiem Belieben. Die Eingriffsvoraussetzungen für Polizei und Militärs sind jedenfalls demokratisch und gerichtlich kaum noch kontrollierbar. Die Größe der behaupteten Gefahr rechtfertigt dann (fast) jeden Eingriff von Militär und Polizei in Grund- und Verfahrensrechte der Betroffenen.

Damit gerät der Strafprozess als Veranstaltung mit zumindest theoretisch gleichen Waffen für alle Verfahrensbeteiligten in Gefahr. Die ersten Betroffenen der europäischen Innen- und Justizpolitik sind seit 2001 Globalisierungskritiker, die bei der Ausübung der politischen Teilhaberechte, der Versammlungs- und Meinungsfreiheit, die Beschädigung fast aller ihrer Rechte befürchten müssen. Noch dramatischer ist die Situation der Flüchtlinge und Nicht-EU-Ausländer, die einem harten Kontrollregime unterworfen sind – bis hin zur Rechtloserklärung in den neuen Ausreiselagern.

Die Konferenz „Europa – Raum von Freiheit, Sicherheit und Recht? Die (Re-) Organisation der Inneren Sicherheit in Europa“ von EDA, RAV und Holtfort-Stiftung will diese Entwicklungen genauer in das Blickfeld nehmen und – vor allem aus anwaltlicher Perspektive – Handlungsperspektiven und rechtspolitische Initiativen diskutieren. Gleiches Ziel verfolgt auch dieser Reader.



Die Schaffung eines EU-Innenministeriums – zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung, der Inneren Sicherheit und der Außengrenzen

Der hier vorliegende Bericht beschäftigt sich mit einem der Vorschläge des Europäischen Konvents (1), der die Schaffung eines potenziell geheimen und kaum rechenschaftspflichtigen Komitees vorsieht, das der EU-weiten Koordination von polizeilicher Zusammenarbeit, Innerer Sicherheit und der Verwaltung der Außengrenzen dienen soll. Obwohl die Dritte Säule der EU (Recht und Inneres) verschwinden wird, sollen maßgebliche Machtkompetenzen unter der Kontrolle des Rats der Europäischen Union und damit beim Zentrum verbleiben (als bei den 15 EU-Regierungen und deren Beamten).

„Stärkung der operativen Kooperation“

In der Einführung zum Schlussbericht der Arbeitsgruppe heißt es, die Bürger müssen spüren, dass die „europäische öffentliche Ordnung“ wirklich Gestalt angenommen hat („ordre publique européen“). Um dieses Ziel zu erreichen, wird als „goldene Regel“ die „möglichst konsequente Unterscheidung zwischen ‚legislativen‘ und ‚operativen‘ Aufgaben“ vorgeschlagen.

Zugleich heißt es im Kernabschnitt des Berichts, „die operative Zusammenarbeit ist derzeit nicht effizient, transparent und zuverlässig genug“. Insbesondere sei die Effizienz dadurch geschwächt, dass sich die operativen Befugnisse auf Polizei-

und Justizbehörden der Mitgliedstaaten, auf EUROPOL, EUROJUST und OLAF (EU-Betrugsdelikte) verteilen. Als Beispiel für die zu überwindenden Defizite wird die „effiziente Überwachung der Außengrenzen der Union“ genannt.

In der Tat fehlt es der gegenwärtigen operativen Zusammenarbeit an „Transparenz und Zuverlässigkeit“. Man kann dabei an viele Fragen denken: Die Auswertungsberichte zu Schengen werden geheim gehalten, ebenso die meisten Dokumente zur EU-US-Kooperation, die Gutachten der juristischen Dienste und die Arbeit des Operativen Task Force der Polizeichefs (PCOTF). Was die Rechenschaftspflicht hinsichtlich dieser „operativen Zusammenarbeit“ angeht, existieren keine Mechanismen, die eine parlamentarische oder öffentliche Kontrolle dieser Politik gewährleisten – jedenfalls dann, wenn man von den beschönigenden Jahresberichten absieht. Die Vorschläge der Arbeitsgruppe bieten wenig bis nichts, um diese Probleme zu korrigieren. Im Gegenteil, sie sehen vielmehr vor, die operativen Angelegenheiten noch geheimer zu gestalten und die Rechenschaftspflicht zu reduzieren.

Will man die Grundstruktur des Vorschlags verstehen, „legislative“ und „operative“ Aufgaben zu trennen, dann muss man ein Schritt zurückgehen und sich den Kontext dieses Vorschlages vor Augen führen. In Hinblick auf die Dritte Säule kennt der demokratische politische Prozess



auf europäischer Ebene verschiedene Stufen:

1. Verträge (sie beschreiben die rechtliche bzw. verfassungsmäßige Basis),

2. „Gesetze“, die auf Grundlage der Verträge entstehen. Diese können entweder für alle Mitgliedstaaten verbindlich sein oder auch nur eine gewisse „Annäherung“ vorsehen (das heißt, sie haben zwar für die jeweiligen nationalen Gesetze eine bindende Form, dürfen jedoch nationale Traditionen und Gesetze berücksichtigen).

3. Die offizielle „Politik“ wird entweder in „Gesetzen“ oder in nachfolgenden Entscheidungen definiert – letzteres ist bei der Dritten Säule besonders häufig der Fall. Der Ausdruck „Politikgestaltung“ ist daher verwirrend, denn er kann sich sowohl auf die eigentliche „Gesetzgebung“ beziehen, als auch auf eine Politik, die erst später legislativ umgesetzt wird.

4. „Operative Angelegenheiten“ haben ihre Grundlage in den Gesetzen und werden durch Implementierungsmaßnahmen umgesetzt. Bei der Dritten Säule geschieht dies meist durch Beschlüsse, Empfehlungen oder Stellungnahmen (in manchen Fällen direkt durch EU-Einrichtungen); obwohl solche Entscheidungen der Form nach unverbindlich sind (so genanntes weiches Recht), autorisieren sie in der Praxis das Handeln und werden entsprechend umgesetzt.

5. „Operationen“ als solche finden vor Ort statt; so werden z.B. Lieferungen (von Medikamenten und Menschen) kontrolliert, verdächtige Personen überwacht und die Meere

gegen Migranten abgeschottet etc.

6. „Auswertungen“ beziehen sich auf eine Serie von „Operationen“, die etwa auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden; gegebenenfalls führt dies zu einer Neubewertung der entsprechenden Politik.

7. „Veränderungen der Politik“ können auf unterschiedliche Weise zu Stande kommen. Derzeit erfolgen die meisten Änderungen, weil Offiziere, Agenten und Beamte mehr Befugnisse fordern und dem Rat entsprechende Vorschläge unterbreiten.

8. Zusammengefasst führen also grundlegende Veränderungen auch zur Änderung der Verträge.

Mit der einzigen Ausnahme des 5. Punkts – den eigentlichen „Operationen“ – sollten aus unserer Sicht alle anderen Stufen (ausgenommen einiger sehr eng definierter Ausnahmen) der parlamentarischen Kontrolle und der öffentlichen Diskussion unterworfen sein. Einhergehend damit müssten entsprechend alle Dokumente öffentlich zugänglich sein, wiederum mit einigen sehr eng definierten Ausnahmen. Auch wenn weder Parlamente noch die Zivilgesellschaft das Recht haben, alle Informationen einzusehen, Zugang zu nachrichtendienstlichen Erkenntnissen über Einzelpersonen zu bekommen (es sei denn die direkt Betroffenen sind selber beteiligt) oder die genauen Details von geplanten oder aktuellen operativen Eingriffen kennen dürfen, haben sie doch das Recht, nachträglich darüber informiert zu werden, was passiert ist; dazu gehören Zahlen und Statistiken, der Zugang zu entsprechenden Auswertungen sowie Informationen darüber, welche Änderungen in der Politik



vorgesehen sind. Nur so lässt sich ein demokratischer Prozess vollständig realisieren. Die Vorschläge der Arbeitsgruppe laufen demgegenüber darauf hinaus, dass der 3., 4. und 6. Punkt der öffentlichen Kritik vollständig entzogen werden und lediglich beschönigende Evaluationen und Jahresberichte zugelassen werden – zusätzliche Kontrollmöglichkeiten sind nicht vorgesehen.

Das im Bericht vorgetragene Hauptargument – ein Argument, das in Brüssel gern benutzt wird –, lautet, die neue Rolle des im §36 festgelegten Prozesses sei „technischer“ und nicht gesetzgeberischer Natur. Laut Bericht soll das so genannte §36-Komitee „die technische Aufgabe übernehmen, das gesamte Spektrum operativer Maßnahmen in den Bereichen Polizei und Sicherheit (innerhalb der EU) zu koordinieren und zu überwachen“.

Da haben wir es, ein ständiges Komitee von Beamten wird von Brüssel aus sowohl die Polizei- und Sicherheitsarbeit in der ganzen EU dirigieren, wie auch, so heißt es an anderer Stelle, die Verwaltung der Außengrenzen übernehmen. Hinzu kommen Pläne, die Operative Task Force der Polizeichefs (PCOTF) an diesem Komitee zu beteiligen. Der Arbeitsgruppe ist offenbar entgangen, dass der Ad-hoc-Status der PCOTF schon seit ihrer Aufstellung auf dem Gipfel in Tampere im Oktober 1999 Gegenstand von Kritik und Anlass zur Sorge gewesen ist. Die Task Force wurde damals lediglich als eine „Denkfabrik“ dargestellt, hat nach dem Gipfelprotesten in Genua und nach dem 11. September 2001 jedoch eine ganze Reihe brisanter Aufgaben hinzubekommen, zu denen

heute die nachrichtendienstliche Informationssammlung, die Kooperation zwischen den Anti-Terror-„Interventionseinheiten“, der Zugang zum Schengen Informationssystem zwecks nachrichtendienstlicher Überwachung, die Harmonisierung von Informanten-Codes, die Flughafensicherheit, die Koordinierung von paramilitärischen Polizeieinheiten der Mitgliedsstaaten sowie die Sicherheit von Gipfeltreffen und internationalen Foren innerhalb der EU gehören. Die Rolle des PCOTF bleibt umstritten, weil sie weder legale Grundlage noch formelle Verfahrensregeln hat; es existiert auch kein Überprüfungsmechanismus, so dass die PCOTF sich weder öffentlich noch rechtlich für ihre Aktivitäten verantworten muss.

Die Gewaltenteilung

Aus der Materie der Entscheidungsprozesse in diesem Bereich ergibt sich, dass manche nationalstaatliche Gesetze und Einrichtungen der Mitgliedstaaten betroffen werden, während andere die Politik und Verfahren der gesamten EU betreffen, bei denen dann der Europäische Rat (oder vielmehr dessen Generalsekretariat) die Maßnahmen durchführen werden. In der Praxis führt das dazu, dass der Rat (bestehend aus den 15 EU-Regierungen) sowohl das Initiativrecht für Gesetzesvorhaben inne hat, dann der Gesetzgeber ist und darüber hinaus auch noch die Implementation der Gesetze übernimmt (das Gericht besitzt demgegenüber keine Zuständigkeit mehr).



Es ist an dieser Stelle unausweichlich, sich einen der Grundsätze liberaler Demokratien vor Augen zu halten: das Prinzip der Gewaltenteilung. Das liberal-demokratische Modell der Gewaltenteilung bedeutet, dass die Exekutive (also die Regierungen) neue Gesetze initiieren, die Parlamente (also die Legislative) diese übernimmt, ändert oder zurückweist, und die Exekutive Anordnungen erlässt, die dann durch die Polizei-, Einwanderungs-, Zoll- oder Sicherheitsbehörden umgesetzt werden. Diese Behörden oder Einrichtungen sind für ihr Handeln dem Gesetz und den Gerichten gegenüber verantwortlich, und werden – zumindest theoretisch – nicht direkt durch die Regierung kontrolliert.

Betrachtet man die Rolle der Exekutive aus einem anderen Blickwinkel, ist sie zuerst Initiator des Gesetzgebungsprozesses, dann, nachdem ein Gesetz verabschiedet ist, wird es zu dessen Umsetzung an die Exekutive zurücküberwiesen. Die Exekutive, bzw. in diesem Kontext die Innenministerien, geben auf Grundlage des vorliegenden Gesetzes eine Serie von Anweisungen/Handbüchern heraus, die zusammen dann die Regierungspolitik darstellen. Aus dieser Perspektive gewinnt der Ausdruck „Exekutive“ so eine weitergehende Bedeutung als nur die eines Initiators von neuen Vorschriften auf nationaler Ebene.

Hinsichtlich der Ersten Säule (Soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten) erscheint die Gewaltenteilung innerhalb der EU ziemlich eindeutig. Während das Initiativrecht bei der Kommission liegt, handeln der Rat und das Europäische Parla-

ment als gemeinsame Gesetzgeber. Die entsprechenden Verordnungen sind unmittelbar wirksam und binden alle Mitgliedstaaten, Richtlinien binden bezüglich des zu erzielenden Ergebnisses, aber nationale Regierungen und Parlamente können hinsichtlich Form und Methoden auswählen (Artikel 249). Verordnungen gelten auf Gemeinschaftsebene und werden, wie auch die meisten Richtlinien, im wesentlichen von den Mitgliedsstaaten durchgeführt.

Bei der Dritten Säule (Recht und Inneres) ist dieser Prozess ganz anders gestaltet. Maßnahmen können von EU-Regierungen initiiert werden, und zwar sowohl durch den Rat (in Form des jeweiligen Mitgliedstaats, der gerade die Präsidentschaft inne hat) oder direkt durch die Mitgliedstaaten oder durch die Kommission. Das Europäische Parlament wird zwar angehört, seine Stellungnahmen werden jedoch routinemäßig vom alleinigen Gesetzgeber, dem Rat, abgewiesen. Laut Art. 39 EUV hat das Europäische Parlament das Recht angehört zu werden, wenn es um Rahmenbeschlüsse, Übereinkommen (die abgeschafft werden sollen) und Beschlüsse geht. Das Gros der umzusetzenden Maßnahmen wird dem Parlament jedoch nicht vorgelegt – mit dem Argument, sie seien lediglich nicht-bindendes „weiches Recht“.

Zur gleichen Zeit also, als diese Gemeinschaftsmethode auf einen Teil der Dritten Säule anwendbar wird, wird die neue Koordination der EU-weiten „Polizeiarbeit, Sicherheit und Verwaltung der Außengrenzen“ aus dem Bereich jeder auch nur annähernd demokratischen Kontrolle



herausgezogen und einem umgestalteten §36-Ausschuss zugeordnet.

„Polizeiarbeit, Sicherheit und Verwaltung der Außengrenzen“ kann in diesem Kontext potenziell sowohl öffentliche Ordnung (bei Fußballspielen oder Protestaktionen), den Einsatz von paramilitärischen Polizeikräften (bei Protesten bzw. zur Sicherung von EU-Gipfeln oder anderen internationalen Treffen), die Anti-Terror-Einheiten, die Etablierung einer Europäischen Grenzpolizei mit EU-weiten Eingriffsbefugnissen und die Schaffung von gemeinsamen EU-US-Einheiten bedeuten, die derzeit im Kooperationsabkommen vorgeschlagen werden. Die Abschottung dieser Eingriffs- und Überwachungsaufgaben vom demokratischen Prozess bringt massive Legitimitätsprobleme mit sich. Sowohl Gewaltenteilung, wie Verantwortlichkeit im weitesten Sinne und eine lediglich sinnvolle parlamentarische Kontrolle werden damit über Bord geworfen.

Die Artikel des Verfassungsentwurfs zu „operativen“ Angelegenheiten und ihr Auswirkung

Viele Paragraphen im zweiten Teil des Gesetzentwurfs verwenden den neuen Begriff der „operativen“ Angelegenheiten. Deren Bedeutung und Einfluss soll hier untersucht werden. Laut Artikel 31 ist es eines der drei Hauptziele der EU, „durch eine operative Zusammenarbeit aller für die Innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“ einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts herzustellen (Art. 31.1).

Der Begriff „Innere Sicherheit“ ist

hier viel weiter gefasst als in der Dritten Säule, die sich lediglich auf polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit erstreckt. Innere Sicherheit beinhaltet nun auch Zivilschutz (Erste Säule), nicht-militärisches Krisenmanagement (Zweite Säule), Verwaltung der Außengrenzen (Erste Säule, nach dem Vertrag von Amsterdam jetzt Dritte Säule) bis hin zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Die Abschaffung der bisherigen Säulenstruktur wird besonders betont, denn sie soll insbesondere „nach den Anschlägen vom 11. September“ zum ersten Mal gestatten, alle im Bereich „Innere Sicherheit zuständigen Behörden ... einzubeziehen“. Die Aufgaben des neuen §36-Ausschusses umfassen u.a. die Aufsicht über die operative Zusammenarbeit bei „europaweiten Ereignissen bzw. Veranstaltungen“. Der Artikel 5 enthält keine Angaben zu den Entscheidungsverfahren, und das Europäische Parlament soll lediglich „auf dem Laufenden gehalten“ werden – was mithin bedeutet, dass der vorgeschlagene Ausschuss jenseits von parlamentarischer oder öffentlicher Kontrolle agieren kann.

Der Artikel 23 des Vertragsentwurfs, „Tätigwerden im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats“, bietet eine wesentlich erweiterte „operative“ Komponente. Behauptet wird, er sei auf Basis des existierenden Artikels 32 EUV entstanden. Dieser Artikel beschränkt sich jedoch ausdrücklich auf Polizei, EUROPOL und justizielle Zusammenarbeit. In seiner neuen Formulierung würde der Artikel jetzt den gesamten Bereich der Inneren Sicherheit umfassen, einschließlich der Regelungen zur



Einwanderungspolitik, zu Zoll, Sicherheitsbehörden etc. Wieder soll das Parlament lediglich angehört werden. Die Kombination von Artikel 15 und 23 ist wesentlich für die Zusammenarbeit von gemeinsamen EU-Ermittlungsteams, EU-US-Ermittlungsteams wie auch für alle anderen gemeinsamen Teams.

Dieses System könnte z.B. so funktionieren: Die Ermittlungen eines gemeinsamen EU-US-Ermittlungsteams betreffen drei EU-Staaten gleichzeitig und finden in Italien statt. Wenn das Team eine „Verdachtsperson“ observieren will – das Telefon soll abgehört, das Mobiltelefon abgefangen, Peilgeräte am Auto angebracht, Wohnungen und Büros durchsucht werden –, dann wird nur das „italienische“ Mitglied des Teams die entsprechenden Ersuche den zuständigen „italienischen“ Stellen gemäß „italienischem“ Recht und „italienischer“ Praxis vortragen!

Zusammengefasst: Artikel 31 stellt fest, dass „alle zuständigen Behörden“ der EU im Bereich der Inneren Sicherheit zusammenarbeiten sollen. Wer sind diese „Behörden“ – wir können annehmen, dass folgende Institutionen und Systeme darunter fallen: Polizeikräfte; nationale Strafregisterdatenbanken; nationale Kriminalämter; Verfassungsschutzbehörden (oder ihr Äquivalent); für politische und öffentliche Ordnung gebildete Anti-Terror-Überwachungseinheiten; paramilitärische Polizeieinheiten (Tactical Support Group, Großbritannien; Carabinieri, Italien; CRS, Frankreich); Leiter von Anti-Terror-Eingriffseinheiten; spezialisierte Militäreinheiten (siehe Punkte 20 und 21 des WG VIII 22,

Verteidigung); der Club von Bern (Zusammenarbeit zwischen Geheimdiensten); interne Nachrichtendienste (wie M 15, Verfassungsschutz); Zollbehörden, Zollbeamte und CIS (Zollinformationssystem und seine Untersysteme); Einwanderungsbeamte; EURODAC; die neue Visadatenbank; die Verwaltung der Außengrenzen; die Task Force der Polizeichefs; EUROPOL (insbesondere die Verbindungsleute zu Polizei und Geheimdiensten); das Schengen Informationssystem; Zivilschutzbehörden; die Terrorismus-Arbeitsgruppe des Direktorats für Justiz und Inneres; COTER (Anti-Terror-Arbeitsgruppe der Zweiten Säule); gemeinsame EU-Ermittlungsteams; gemeinsame EU-US-Ermittlungsteams; Ad-hoc-Operationen zweier oder mehr Mitgliedsstaaten gegen „Terrorismus“ (oder Demonstranten); das New Transatlantic Agenda-Treffen mit den USA sowie viele weitere Institutionen und Systeme, von denen wir gar nichts hören.

Aufrechterhaltung von Recht, Ordnung und Innerer Sicherheit in der EU: Ein System mit sieben Ebenen

Die Vorschläge der Arbeitsgruppe und die entsprechenden Entwürfe der Verfassungsartikel werden mit dem neugefassten §36-Ausschuss eine weitere Ebene in die Koordination der Dritten Säule einziehen, die dann fest unter der Kontrolle des EU-Rats stehen wird. Diese Entwicklung muss im Kontext der weiter existierenden Ebenen von polizeilicher, ordnungs- und sicherheitspolitischer Zu-



sammenarbeit betrachtet werden. Diese Entwicklungen lassen sich in etwa auf sieben Ebenen beschreiben:

1) Angelegenheiten ohne grenzübergreifende Bedeutung würden danach auf Mitgliedstaatsebene bleiben. Politik und entsprechende Maßnahmen sollen durch nationale Regierungen umgesetzt werden.

2) Angelegenheiten von grenzübergreifender Bedeutung (bei einem unbeschränkt erweiterbaren Katalog von Straftaten) werden von zunehmender Harmonisierung, Annäherung oder Anerkennung von Strafanträgen, -urteilen und Strafen gekennzeichnet sein. Politik und Maßnahmen werden auf EU-Ebene gestaltet, aber auf Mitgliedstaatsebene umgesetzt.

3) EU-Ebene: EUROPOL und EUROJUST fallen in die Kategorie der EU-Behörden. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, ihre Rollenbeschreibungen aus dem Amsterdamer Vertrag zu streichen und durch knapper formulierte generelle Vorschriften zu ersetzen, um dem Gesetzgeber so größere Freiheiten bei der Entwicklung der Aufgaben und Befugnisse einräumen zu können. Mit anderen Worten, sehr generelle Ermächtigungen statt spezifischer Zielvorgaben. Zudem hat der Rat bereits beschlossen, dass die EUROPOL-Arbeitsgruppe abgeschafft werden soll, sobald das bisherige EUROPOL-Übereinkommen zu eine Richtlinie umgestaltet worden ist (dadurch können Befugnisse viel schneller und ohne Parlamentsbeteiligung geändert werden). EUROPOL wird damit zu einer eigenständigen Behörde, die eigene Verfahrensregeln und eine eigene

Dokumenten-Zugangspolitik haben wird.

Zusätzlich gibt es noch einige EU-weite Datenbanken. Die bekannteste unter ihnen ist wohl das Schengen Informationssystem (SIS) mit Sitz in Straßburg. Ursprünglich war sie befasst mit gestohlenen Wagen, verloren gegangenen Papieren, abgelehnten Einreisewilligen (die meisten von ihnen bereits ausgewiesene Migranten) und der Überwachung von „Verdachtspersonen“. Letztgenannte Aufgabe wird derzeit hinsichtlich „Terrorismus“ und öffentlicher Ordnung erweitert.

4) EU-weite operative Zusammenarbeit soll vom neugestalteten §36-Ausschuss koordiniert werden, der zu den Bereichen Polizeiarbeit, öffentliche Ordnung, Innere Sicherheit und Verwaltung der Außengrenzen arbeiten wird. Diese schon festgelegten Zuständigkeiten werden wahrscheinlich die Zuständigkeit auch für die Arbeitsgruppe des Direktorats Justiz und Inneres, für COTER, die EU-US-Zusammenarbeit, die New Transatlantic Agenda sowie die geplanten Kooperationsabkommen (wie die gemeinsamen Ermittlungsteams innerhalb der EU zwischen EU und USA) und säulenübergreifende Fragen wie den Zivilschutz (aus der Zweiten Säule) nach sich ziehen.

5) Es gibt eine Reihe von Ad-hoc-Zwischenregierungs-Gruppen innerhalb der EU. Es wird von einer möglichen Zusammenarbeit der PCOTF innerhalb des neuen §36-Ausschuss gesprochen. Ob diese Zusammenarbeit zu Stande kommt oder nicht, klar ist, dass bereits jetzt die Sicherheitsdienstchefs aus der EU an Ad-hoc-Foren beteiligt sind; dazu gehört



etwa die Koordinierung und der Vorsitz multinationaler Teams, die von der spanischen Ratspräsidentschaft zur Terrorismusbekämpfung und -destabilisierung eingerichtet wurden.

6) Auf Zwischenregierungs-Ebene sitzen die Polizei- und Sicherheitsbehörden der EU auch in externen Gremien wie der G8, dem ILETs (International Law Enforcement Seminar), dem Club von Bern (Sicherheitsdienste) und auf der Warschauer Konferenz zur Terrorismusbekämpfung. Einige dieser Kooperationen spielen sich auf europäischer Ebene ab, einige werden direkt mit den USA ausgehandelt, und manches geschieht auf rein institutioneller Ebene. Viele bedeutende Vorhaben im Bereich der Inneren Sicherheit haben hier das Licht der Welt erblickt; so etwa die Telekommunikationsüberwachung, die Datenaufbewahrung oder APIS (das Airline Passenger Information System). Die USA und Großbritannien sind dabei die Leading Players, was teilweise auf ihre langjährige Zusammenarbeit beim ECHELON-Überwachungssystem und ihre so genannte Atlantic Alliance zurückzuführen ist.

7) Die Zusammenarbeit von EU und USA stellt eine neue, sich weiterentwickelnde Ebene im System der Europäischen Union dar. Man könnte sie als inter-regionale oder verstärkte Zwischenregierungs-Zusammenarbeit bezeichnen, doch reicht diese Beschreibungen für den Sachverhalt bei weitem nicht aus. Denn nach dem 11. September 2001 setzte ein erstaunliches Ausmaß an Zusammenarbeit ein. Diese Zusammenarbeit beruht jedoch ausschließlich auf Forderungen der USA und keines-

falls auf Gegenseitigkeit (so ist z.B. die Frage der EU-Datenschutzstandards schon vier Mal behandelt worden, ohne dass die USA sich Willens gezeigt hat, einen gesetzlichen Datenschutz für „Ausländer“ einzuführen). Die Zusammenarbeit geht bei einigen Arbeitsgruppen und Treffen von hochkarätigen Ausschüssen wie SCIFA, dem §36-Ausschuss oder der New Transatlantic Agenda (NTA) noch weiter, denn in diesen EU-Gremien sind stets US-Beamte dabei. Anfragen auf Dokumenteneinsicht durch z.B. Bürgerrechtsorganisationen werden routinemäßig vom EU-Rat immer dann zurückgewiesen, wenn die USA an der Erarbeitung solcher Unterlagen beteiligt oder mit den Themen befasst sind. In Hinblick auf die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres ist es mittlerweile einigermaßen schwierig zu sagen, ob die USA zum 16. Mitglied der Europäischen Union geworden sind oder ob die EU der 51. Bundesstaat der USA geworden ist.

Schlusswort

Unterstützt durch den großen Personalstab der Generaldirektion H (DG H) des Generalsekretariats des Europäischen Rats wird der neue §36-Ausschuss vermutlich zu dem Dreh- und Angelpunkt der EU-weiten operativen Entscheidungen und Umsetzungsmaßnahmen in den Bereichen Polizeiarbeit, Innere Sicherheit und Verwaltung der Außengrenzen werden (einschließlich einer Europäischen Grenzpolizei). Der Ausschuss wird über informelle Kontakten zu den vielfältigsten Ad-hoc-Gruppen,



informellen und nicht rechenschaftspflichtigen Foren auf EU- und internationaler Ebene verfügen. Der Ausschuss könnte sehr wohl zum De-facto-Innenministerium der EU werden, das die Anwendung jeglicher Form von Zwang im werdenden EU-Staatsgebilde überwacht.

Heiner Busch beschreibt diesen Prozess folgendermaßen: „Die EU ist dabei, ein kompletter Staat zu werden – mit einer zentralistischen Polizei, aufgeblähten Datenbanken, abgeschoteteten Grenzen und einem scharfen Strafrecht ... Der ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘ entpuppt sich als Raum der Sicherheit, der Sicherheit und der Sicherheit.“ (2)

Übertragung aus dem Englischen von Laurent Faasch-Ibrahim und Volker Eick. Der Text wurde redaktionell bearbeitet und gekürzt. Der Originaltext ist abrufbar unter: <http://statewatch.org/news/2003/apr/tbart.pdf>

1) Vgl. <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/wpX.pdf>; der Vorschlag wurde in entsprechenden Verfassungsartikeln weiterentwickelt, vgl. <http://www.statewatch.org/news/2003/mar/conv00614.en03.pdf>.

2) Vgl. Heiner Busch, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 73 (3/2002), 9.



Europas Polizei – Gefahr für Grundrechte und Demokratie

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.

Entwicklung einer gefährlichen Struktur: Polizeiliche Zusammenarbeit in der EU

Anfang der 1990er Jahre 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 1970er 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 1980er 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 Europäische Parlament 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 so genannte 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 Europäische Parlament 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 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 1980er 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 beschlossen 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 EUROPOL-Konvention, 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 weiter unten) 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.

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:

Von der Grenzpolizei zum EU-Grenzschutzkorps

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.

Grenzenloser Datenaustausch

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 1980er 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 Zu-

sammenarbeit 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 Mitgliedsstaat 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 nicht-polizeilichen Jargon Globalisierungskritiker, haben. Faktisch sind die solchen Listen zu Grunde 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.

Grenzüberschreitende verdeckte Ermittlungen

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 1980er 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 inkl. des eingesetzten Scheinaufkäufers oder Informanten waren national begrenzt.

Die kontrollierte Lieferung dagegen ist nur möglich bei grenzüber-

schreitender 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 Menschenegerichtshofes 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 EUROPOL-Konvention 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 Straf-

verfahren, 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 Grundrechtseingriff. 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 in der Zusammenarbeit mit den USA

Als wenn dies alles noch nicht genug Bedrohung für demokratische und rechtstaatliche Standards in Europa wäre, droht durch die verstärkte Zusam-



menarbeit und Rechtshilfe zwischen Europäischer Union und den USA nach dem 11. September 2001 neues Unheil. Die Kooperation reicht – wie schon bei den Anti-Terror-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.

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 diese durch ihr Handeln.

Feindbild Organisierte Kriminalität

Zentraler Bezugspunkt der Politik Innerer Sicherheit – sowohl im nationalen als auch im europäischen Rahmen – war seit Mitte der 1980er Jahre die Bekämpfung des Drogenhandels und der so genannten 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 spielen 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 Krafftfahrzeugverschiebung, des Menschenhandels (trata 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 zu Grunde liegenden gesellschaftlichen Probleme tatsächlich politische Konzepte zu suchen.

Feindbild Terrorismus

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 Deliktatalog 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 der EU wurde massiv ausge-



dehnt. 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 auf Grund 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.

Und alles wird besser?

Im Rahmen der Diskussionen innerhalb des europäischen Konventes

zeigte sich, dass es im Gesetzgebungsverfahren innerhalb der so genannten 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 so genanntes 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 Europäische Parlament 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 Europäische Parlament 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.



EUROJUST –

Ein Instrument auf dem Weg zu para-staatlicher Justiz

EUROJUST ist eine Einrichtung der Europäischen Union mit Sitz in Den Haag, deren Auftrag darin besteht, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafjustizbehörden der EU-Mitgliedstaaten zu fördern, zu verbessern und zu koordinieren. Damit handelt es sich nicht um eine europäische Staatsanwaltschaft mit originären Befugnissen im Strafverfahren. Vor dem Hintergrund der Unübersichtlichkeit der bi- und multilateralen Vereinbarungen zur Rechtshilfe soll EUROJUST vielmehr für die mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden Serviceaufgaben zur Vereinfachung und Beschleunigung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen übernehmen. Rechtsgrundlage von EUROJUST ist der „Beschluss des Rates über die Errichtung von EUROJUST zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität“ vom 28. Februar 2002.

Die Politik des EU-Systems der Inneren Sicherheit hat sich bis Ende der 1990er Jahre auf die polizeiliche Zusammenarbeit konzentriert. Die Kooperation der Strafjustizbehörden und namentlich der Staatsanwaltschaften (bzw. der Richter und Polizeibeamten, die in einigen Mitgliedstaaten staatsanwaltschaftliche Befugnisse besitzen) stand demgegenüber lange hinten. Wachsende Bedeutung hat dieser Bereich erst im Rahmen der Umsetzung des Amsterdamer Vertrags erhalten. Mit einer Gemeinsamen Maßnahme hat der Rat 1998 die Grundlage für die Schaffung des Europäischen Justitiellen

Netzes (EJN) gelegt. Es setzt sich aus Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten zusammen, die in Rechtshilfeangelegenheiten Unterstützung leisten und praktische Informationen über das Recht und die Anwendung der mitgliedstaatlichen Straf- und Strafverfahrensgesetze zur Verfügung stellen sollen.

Der Plan zur Errichtung von EUROJUST geht auf einen Beschluss des Europäischen Rates von Tampere vom Oktober 1999 zurück, wonach zur „Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität“ bis zum Ende des Jahres 2001 eine Stelle einzurichten sei, die die Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften erleichtern und die strafrechtlichen Ermittlungen mit Bezug zur organisierten Kriminalität unterstützen solle. Im Vorgriff auf eine endgültige Einigung ist bereits im März 2001 eine Vorläuferorganisation Pro-EUROJUST eingesetzt worden, in der nationale Vertreter auf Grundlage des nationalen Rechts bei bi- und multilateralen Ermittlungen und Strafverfahren bis zum Ablauf des Jahres 2001 in ca. 130 Fällen unterstützend tätig waren.

Die Entstehung von EUROJUST hat daher nur mittelbar mit der sicherheitspolitischen Diskussion nach dem 11. September 2001 zu tun. Obwohl es im Anti-Terrorismusprogramm der EU an prominenter Stelle genannt wird, waren die entscheidenden Weichen bereits vorab gestellt worden. Die Sicherheitsdebatte



wird allerdings wesentlich zur tatsächlichen Einhaltung des vom Europäischen Rat avisierten Zieldatums beigetragen haben.

Jeder Mitgliedstaat entsendet einen Staatsanwalt (bzw. Richter oder Polizeibeamten mit staatsanwaltschaftlichen Befugnissen) als Mitglied zu EUROJUST, wobei sich die Mitglieder von weiterem Personal unterstützen lassen können. An der Spitze von EUROJUST steht ein Präsident. In den Mitgliedstaaten werden Kontaktstellen eingerichtet bzw. benannt, wobei hier eine Überschneidung mit den EJN-Kontaktstellen zu erwarten ist. EUROJUST kann tätig werden bei Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität, die mindestens zwei Mitgliedstaaten betreffen. Das Mandat umfasst dabei neben den Kriminalitätsfeldern, in denen auch EUROPOL tätig werden kann, die Computerkriminalität, Betrug und Korruption einschließlich der Straftaten zum Nachteil der EG, Geldwäsche, Umweltkriminalität, Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung sowie alle Straftaten, die im Zusammenhang mit den eben genannten Feldern begangen worden sind. Dabei verfolgt EUROJUST vor allem zwei Ziele: Zum einen soll die Stelle die Koordinierung der Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen zwischen den zuständigen Behörden fördern und verbessern. Zum anderen soll die Zusammenarbeit der Behörden, vor allem bei der Rechtshilfe in Strafsachen, erleichtert werden, indem bei EUROJUST Expertenwissen zur Anwendung und Auslegung der einschlägigen internationalen und europäischen Verein-

barungen zur Rechtshilfe bereit gehalten wird.

EUROJUST kann durch seine nationalen Mitglieder oder als Kollegium handeln. Der Schwerpunkt wird dabei das Handeln der nationalen Mitglieder sein. Durch sie kann EUROJUST nach Art. 6 des Beschlusses die zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten „ersuchen, in Erwägung zu ziehen“, Ermittlungen zu bestimmten Tatbeständen zu führen oder Strafverfolgungsmaßnahmen aufzunehmen, diese an eine andere zuständige Behörde zu übergeben oder eine Koordinierung zwischen den Behörden vorzunehmen. Ebenso können die nationalen Mitglieder um die Einsetzung eines gemeinsamen Ermittlungsteams oder die Übermittlung aller notwendigen Informationen ersuchen. Die Ersuchen haben in keinem Fall bindende Wirkung. EUROJUST kann des Weiteren koordinierende und unterstützende Maßnahmen übernehmen und unter bestimmten Voraussetzungen als Übermittlungsweg für Rechtshilfeersuchen genutzt werden. Alle Informationen, die zwischen EUROJUST und den mitgliedstaatlichen Behörden ausgetauscht werden, sind über die nationalen EUROJUST-Mitglieder weiterzuleiten. Als Kollegium handelt EUROJUST nach Art. 5 des Beschlusses vor allem, wenn es von einem oder mehreren Mitgliedern beantragt wird oder in Fällen, in denen es um Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen geht, „die Auswirkungen auf der Ebene der Union haben oder die andere als die unmittelbar beteiligten Mitgliedstaaten betreffen können“. Das in Art. 7 des Beschlusses



festgelegte Aufgabenspektrum von EUROJUST als Kollegium entspricht im Wesentlichen dem für die nationalen Mitglieder genannten.

Grundlage der Tätigkeiten von EUROJUST bleibt das mitgliedstaatliche Recht. Die nationalen Mitglieder können lediglich in dem Rahmen handeln, der von den Mitgliedstaaten festgelegt ist. Sie haben Zugang zum nationalen Strafregister und zu den Informationssystemen, die auch im nationalen Bereich einem Staatsanwalt mit gleichwertigen Befugnissen offen stehen. Daraus ergibt sich bereits, dass EUROJUST im Rahmen seiner Zuständigkeiten personenbezogene Daten verarbeiten darf. Die Stelle verfügt über einen Datenschutzbeauftragten, der dem EUROJUST-Kollegium unterstellt ist, und eine unabhängige Gemeinsame Kontrollinstanz mit einem Mitglied pro Mitgliedstaat.

Die Einrichtung von EUROJUST folgt offensichtlich pragmatischen Gesichtspunkten: Die Stelle wird permanent erreichbar sein, sie mindert das Problem der Sprachenvielfalt, und sie stellt ein Verbindungsglied zwischen den Strafverfolgungsbehörden dar. Die nachholende Einbindung der strafjustiziellen Zusammenarbeit in das EU-System der Inneren Sicherheit, für die EUROJUST ein bedeutendes Symbol darstellt, unterliegt insoweit weniger dem Primat der Verbesserung justizieller Kontrolle der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit als vielmehr dem Interesse an einer effizienten Strafverfolgung. Die von Kritikern vielfach beklagte mangelhafte justizielle Kontrolle namentlich von EUROPOL wird sich durch EUROJUST denn auch

nicht substantiell verändern, sieht der EUROJUST-Beschluss doch keine Weisungs- oder Sanktionsrechte vor. Dieser Zustand wird insbesondere dann unbefriedigend, wenn dem Europäischen Polizeiamt eigene operative Kompetenzen zugewiesen werden sollten. Unabhängig davon wird die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung von EUROJUST einstweilen davon abhängen, welche Rahmenbedingungen die Mitgliedstaaten für die nationalen Mitglieder im Rahmen ihrer EUROJUST-Tätigkeiten setzen.

EUROJUST bisher ohne Kontrollinstanzen

Die offizielle Eröffnungszeremonie für EUROJUST am Standort Den Haag fand am 29. April 2003 statt. Bis dahin waren EUROJUST und PRO-EUROJUST bereits in ca. 500 Fällen unterstützend, beratend und koordinierend tätig geworden. Auf Grund eines Rahmenbeschlusses des Rates ist darin eingeschlossen die Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen mit EUROPOL, OLAF (EU-Betrugsdelikte) und nationalen Behörden. EUROJUST kommt dabei bisher vor allem die Rolle zu, die Kommunikation und Koordination der nationalen Justizbehörden zu beschleunigen und Analyseergebnisse von EUROPOL in nationale Ermittlungen umzusetzen. Dies führt nunmehr auch zum Aufbau eigener Datensammlungen bei EUROJUST. Im Gespräch ist als Pilotprojekt eine Datenbank über Kinderpornografie im Internet. In welche Konkurrenz EUROJUST damit zu EUROPOL treten wird, ist noch nicht abzusehen.



Erfahrungen mit der Tätigkeit der Gemeinsamen Kontrollinstanz für den Datenschutz bei EUROJUST liegen noch nicht vor, da erst Anfang 2003 die letzten Mitglieder von den Mitgliedstaaten ernannt worden sind. Die Tätigkeit und der Aufbau von EUROJUST mussten daher bisher ohne die Kontrollinstanz auskommen, obwohl ihre beratende Kompetenz gerade in der Aufbauphase von Bedeutung ist. Es dürfte sich beim Betrieb eigener Datenbanken bei EUROJUST erweisen, dass das rechtliche Gerüst des Ratsbeschlusses vom 28. Februar 2002 nicht tragfähig ist. Der Beschluss bildet in verflachter Form das normative Programm der EUROPOL-Konvention ab, wobei die wesentlichen Bestimmungen entweder als Generalklauseln getroffen oder dem nationalen Recht zurücküberantwortet werden. Mit dieser Regelungstechnik bleiben zentrale Forderungen des Datenschutzes ebenso unbeachtet wie diejenigen eines rechtsstaatlichen Strafverfahrens. Eine Anwendbarkeitsanordnung für die EG-Datenschutzrichtlinie als dem am weitesten fortentwickelten Bestand gemeineuropäischen Datenschutzes unterbleibt. Statt dessen wird auf die veraltete Datenschutzkonvention des Europarates verwiesen.

Aus dem europäischen Verfassungsprozess kommt ein Vorschlag zur Flexibilisierung der Zuständigkeitsbestimmungen: Die zuständige Gruppe des Europäischen Konvents empfiehlt, an die Stelle der enumerativen Zuständigkeitsbeschreibung für EUROJUST in Art. 31 EUV eine Definitionshoheit des Rates zu setzen. Eine Allzuständigkeit für staatenübergrei-

fende Sachverhalte von einiger Bedeutung ist daher im gleichen Maße absehbar wie bei EUROPOL.

EUROJUST stellt in der derzeitigen Ausbauphase weiterhin vor allem einen aktiven Netzknoten für die Kommunikation der mitgliedstaatlichen Justizbehörden dar. Diese Rolle ist (nur) dort notwendig, wo die polizeiliche Kooperation, wie sie EUROPOL und die nationalen Polizeien bereits praktizieren, nicht ohne justizielle Zustimmung oder Anleitung auskommt. Dies ist im Wesentlichen im Bereich der internationalen Rechtshilfe und vor allem dann der Fall, wenn der zur Rechtshilfe ersuchte Staat nicht ebenfalls ein Ermittlungsverfahren eröffnet. Im Übrigen entwickelt sich EUROJUST derzeit zu einem runden Tisch nationaler und zwischenstaatlicher Stellen, allerdings mit einem harten Kern in Gestalt zentraler Datensammlungen.

Dass EUROJUST eine quasisaatsanwaltschaftliche Kontroll- und Weisungsbefugnis gegenüber EUROPOL oder OLAF erhalten wird, ist unter diesen Bedingungen nicht abzusehen. Es spricht auch vieles dafür, dass die Mitgliedstaaten im gegenwärtigen System trotz aller offenkundigen Mängel weder einen rechtsstaatlichen Notstand erkennen, noch eine europäische Staatsanwaltschaft ein nahes politisches Ziel darstellt. Eine zentrale justizielle Kontrolle des EU-Systems der Inneren Sicherheit ist weiterhin weder im Aufbau begriffen, noch gewünscht. Die Frage ist angesichts der strikt exekutivischen Orientierung des EU-Systems der Inneren Sicherheit berechtigt, ob die Schaffung einer para-justiziellen Aufsicht der polizeilichen Kooperation über-



haupt nachträglich noch eine effektive Anleitung und rechtsstaatliche Legitimation wird verschaffen können. Nur deswegen aber wird sie von Seiten der Justiz und zuweilen auch von bürgerrechtlicher Seite überhaupt gefordert.

Literaturauswahl

- Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von EUROJUST zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität. Veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 63 vom 6.3.2002, S. 1.
- Gemeinsame Maßnahme vom 29. Juni 1998 zur Errichtung eines europäischen justitiellen Netzes. Veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 191 vom 7.7.1998, S. 4.
- Mokros, Reinhard: Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. In: Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts. 3. Aufl. München 2001, S. 1133-1230.
- Schlussbericht der Gruppe X an den Europäischen Konvent: Freiheit, Sicherheit und Recht (CONV 426/02 vom 2. Dezember 2002).
- Schomburg, Wolfgang: EUROJUST neben EUROPOL. Kooperation bei der Kooperation in Europa. In: Kriminalistik 54 (2000), S. 13-21.
- Weitere Informationen zu EUROJUST unter: www.eurojust.eu.int, so etwa der EUROJUST Annual Report 2002 (unter: <http://www.eurojust.eu.int/2002.htm>).
- Weitere Informationen zu EUROPOL unter: www.europol.eu.int; sowie: Organised Crime Report 2002 (Europol-Dokument Nr. 2530-108 rev1 vom 3. Oktober).



Europa – Betreten verboten? oder: Knocking on Heaven's Door

Bei einer Zeremonie unter der Akropolis in Athen hat die Europäische Union die größte Erweiterung ihrer Geschichte besiegelt. In einer „Athener Erklärung“ bezeichneten die Staats- und Regierungschefs aus 25 Ländern die Unterzeichnung der Beitrittsverträge für zehn Staaten als einen „einzigartigen Erfolg“. In bald 25 Mitgliedstaaten werden 450 Millionen Menschen leben. Die „Neuen“ sind ab 1. Mai 2004 mit von der Partie. (1)

Die Beitrittskandidaten unter Druck

Die EU, als Wirtschaftsgemeinschaft gegründet, hatte ihren Motor seit jeher im ökonomischen Bereich. Ökonomische Ziele standen auch hinter dem Ausbauprozess seit Mitte der 1980er Jahre. Mit dem zu erwartenden Binnenmarkt entstand die Schengen-Gruppe, deren Regierungen (Exekutiven) und Polizeien die Linie der Innen- und Justizpolitik für die gesamte EU vorgaben. Hierzu gehörte eine restriktive Zuwanderungs- und Asylpolitik, übereinstimmende und hohe Kontrollstandards an den Außengrenzen, grenzüberschreitende Ermittlungsmethoden sowie die Einführung des Schengener Informationssystems (SIS).

Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags (2) blieb die Exekutive in der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie bei Fragen der Außengrenzen tonangebend, da das Europa-

parlament zu diesen Fragen nur konsultiert, aber nicht in den Entscheidungsprozess eingebunden wurde.

Die Beitrittskandidaten waren und sind gezwungen, das EU-Recht in Gänze zu übernehmen. Hierzu gehört auch die Übernahme des Schengen-Acquis (Besitzstand) und die damit verbundene Sicherung der künftigen EU-Außengrenzen gegen MigrantInnen und Flüchtlinge. Seit Anfang der 1990er Jahre hatten sich die jetzigen Beitrittskandidaten in die Rolle von Pufferstaaten der EU-Abschottungspolitik drängen lassen. Nur durch Rückübernahmeabkommen und die Bereitschaft zur intensiven Zusammenarbeit (3) konnten einige der „Neuen“ (4) die visumsfreie Einreise für ihre Staatsangehörigen erreichen.

Die EU verlangt von ihren Anwärtern die konsequente Durchsetzung ihrer Visapolitik, den Aufbau eines ausländerpolizeilichen Abwehrapparates und die Sicherung ihrer neuen und zukünftigen Außengrenzen. Die Beitrittskandidaten mussten Schengen-Aktionspläne aufstellen und erhielten Gelder aus den PHARE-Programmen der EU. (5)

Derzeit besteht der Eindruck, dass sich europäische Asyl- und Einwanderungspolitik in der Schaffung eines europäischen „Grenzschutzregimes“ erschöpft. Die Ratsgipfel in Laeken (6) und in Sevilla (7) bestätigten den europäischen Trend zur Abschottung. Im Oktober 2002 erhob der Rat die polizeiliche Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu „einer der



Hauptprioritäten der Europäischen Union". (8) Nunmehr hat die Umsetzung der 17 flüchtlings- und einwanderungspolitischen sowie grenzpolizeilichen Beschlüsse des Sevilla-Gipfels gegenüber älteren Richtlinienentwürfen der EU-Kommission (wie Familienzusammenführung, Asylverfahren) den Vorrang. (9)

Die polizeiliche Lösung als Mittel der Wahl

Eine europäische Grenzschutzpolizei wird es voraussichtlich in fünf Jahren geben, ein Grenzschutzplan ist bereits verabschiedet. (10) Neben Ausbildungs- und Ausrüstungsfragen geht es schwerpunktmäßig aber auch um die Einrichtung neuer Institutionen, gemeinsamer grenzpolizeilicher Aktionen sowie den Aufbau neuer operativer Grenzschutzeinheiten. Statt neue gemeinschaftsrechtliche Strukturen zu schaffen, will der Rat vorrangig bestehende und gegebenenfalls zu erweiternde Kapazitäten der Mitgliedstaaten nutzen. Neue EU-Rechtsinstrumente, bei deren Erarbeitung auch das Europaparlament konsultiert werden müsste, sollen wenn irgend möglich vermieden werden. (11)

Mittlerweile gibt es einen Zwischenbericht über die Umsetzung des Grenzschutzplans. Danach nehmen an den Treffen des bestehenden Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) regelmäßig auch die Leiter der Grenzkontrolldienste der Mitgliedstaaten teil. Dieses erweiterte Gremium soll begutachten, ob die Mitgliedstaaten den Schengen-Besitzstand

einhalten und welche Fortschritte die Beitrittsländer bei seiner Einführung erzielen. Die Arbeitsgruppe wird dabei auch Inspektionen durchführen.

Die sich aus dem Grenzschutzplan ergebenden Aufgaben werden von den Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten eigenständig, aber in „engen Wechselbeziehungen“ zueinander bearbeitet. Die allgemeine Koordination der verschiedenen nationalen Kontaktstellen erfolgt durch die erweiterte SAEGA. (12)

Derzeit sollen drei gemeinsame grenzpolizeiliche Aktionen auf Grund der im Juli 2002 verabschiedeten Leitlinien (13) vorangetrieben werden (14):

- Seegrenzenprojekt: „Kontrolle auf hoher See“ unter Einsatz von Militäreinheiten (Spanien, Griechenland, Großbritannien, Italien),
- Aktion Visa: groß angelegte Kontrollaktionen auf internationalen Flughäfen gegen den möglichen Missbrauch von Schengen-Visa,
- Kontrollen an den östlichen Landaußengrenzen (unter Leitung von Griechenland).

Auf der Wunschliste (15) des Rates stehen ferner:

- die Erweiterung der Zuständigkeit von EUROPOL zur Bekämpfung der „illegalen Einwanderung“,
- intensiver Austausch und Kontakt zwischen EUROPOL und den Grenzschutzbehörden, die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen um „illegale Einwanderungsnetze auf ihrer gesamten Route vom Herkunfts- bis zum Zielland zu zerschlagen“,
- höhere Dichte von polizeilichen



VerbindungsbeamtlInnen (ILOs), die in Herkunfts- und Transitländern stationiert sind,

- BeraterInnen in den jeweiligen Herkunftsländern,
- Aufbau gemeinsamer Einheiten zum Aufspüren von MigrantInnen und Flüchtlingen sowie Durchführung von Abschiebungen,
- gemeinsame Datenbanken.

Vorläufiges Fazit

Bei der Frage nach den „Grenzen Europas“ geht es nicht nur um den genauen Verlauf, sondern auch darum, ob sie Barriere gegenüber Nachbarn oder Bindeglied, das Zusammenarbeit und Austausch fördert, sein sollen. Die Verhandlungen über die Erweiterung des Schengen-Raums, innerhalb dessen die Menschen sich frei bewegen können, werden äußerst schwierig. Gerade Polen möchte die Grenze zu Weißrussland und der Ukraine offen halten und damit seine Ostgrenze zu einer Brücke und nicht zu einer Mauer machen.

Die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen der EU zu ihren Nachbarstaaten zeigt seit etwa zehn Jahren, dass die Integration der mittel- und osteuropäischen Nachbarn (MOE-Länder) recht weit fortgeschritten ist, wohingegen den Mittelmeerländern deutlich weniger Aufmerksamkeit zuteil wird. Die „Öffnung“ nach Osten bzw. die Verschiebung der EU-Binnengrenzen, geht einher mit einer Abschottung nach Süden. Dies gilt für den Außenhandel wie für die Auslandsinvestitionen.

Grenzpolizeiliche Maßnahmen zur

Eindämmung irregulärer Migration beschränken auch immer die Möglichkeit von Flüchtlingen, sich nach Europa retten zu können. Zum uneingeschränkten Flüchtlingsschutz gehört eindeutig die Pflicht, sicher zu stellen, dass diejenigen, die Schutz benötigen, auch tatsächlich Zugang zur Europäischen Union erhalten.

Es bleibt zu untersuchen, wie sich die derzeitige Situation an den europäischen Außengrenzen gestaltet:

- Ist Zuwanderung nach Europa noch möglich?
- In wieweit ist Flüchtlingen der Zugang schon erschwert oder bereits ausgeschlossen?
- Bedeutet Europa und Osterweiterung das Ende des europäischen Asylrechts?
- Gibt es Fortschritte bei der Harmonisierung des Asylrechts in Europa und für wen?
- Sind das europäische Asyl- und Ausländerrecht ausschließlich eine Spielwiese der Exekutive?
- Welche Handlungsmöglichkeiten zur Einflussnahme und Vernetzung gibt es?



- 1) Diese neuen Länder sind Polen, die Tschechische Republik, Ungarn, Slowenien, die Slowakische Republik, Malta und Zypern.
- 2) Der Amsterdamer Vertrag datiert von 1999.
- 3) Vgl. hierzu Heiner Busch: „Vertiefung, Erweiterung, Verfassung“. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 73 (3/2002), S. 6ff. sowie Udo Hansen (Präsident des Grenzschutzpräsidiums Ost): „Derzeitiger und künftiger Schutz der EU-Außengrenzen“. In: Dokumentation der Friedrich-Ebert-Stiftung zur Konferenz „Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Zeitalter der Globalisierung“ (21./22. Mai 2001), Berlin.
- 4) Hier namentlich die Länder Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn.
- 5) Vgl. Busch, a.a.O. (Endnote 3).
- 6) In der belgischen Stadt Laeken fand im Dezember 2001 der Ratgipfel statt.
- 7) Der nächste Ratgipfel fand im spanischen Sevilla im Juni 2002 statt.
- 8) Vgl. Ratsdokument 1284/02 vom 15.10.2002, S.17.
- 9) Vgl. hierzu Mark Holzberger: „EU-Grenzpolizei“. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 73 (3/2002), S. 10ff. sowie Ratsdokument 10525/3/02 vom 20.11.2002.
- 10) EU-Rat: „Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU“ (Ratsdokument 10019/02 vom 14.6.2002).
- 11) Vgl. Holzberger, a.a.O. (Endnote 9).
- 12) Vgl. Holzberger, a.a.O. (Endnote 9).
- 13) So das Ratsdokument 11401/02 vom 29.7.2002.
- 14) Vgl. Holzberger, a.a.O. (Endnote 9).
- 15) Vgl. Holzberger, a.a.O., m.w.N. (Endnote 9).

Literaturauswahl

- Bürgerrechte & Polizei/CILIP (unter: <http://www.cilip.de>), insbesondere das Heft „Innere Sicherheit und EU-Erweiterung“, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 73 (3/2002).
- Europäische Kommission zu aktuellen Entwicklungen (unter: http://www.europa.eu.int/comm/index_de.htm).
- Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien (unter: www.iss-eu.org).
- Studie des Europäischen Parlaments zur Partnerschaft Europa-Mittelmeer (unter: <http://www.europarl.eu.int/marseille/euromed/euromed.htm>).
- Le Monde Diplomatique: Atlas der Globalisierung (unter: www.monde-diplomatique.de).
- UNHCR (Hrsg.) 2000: The trafficking and smuggling of refugees – the end of game in European asylum policy? (Juli), Genf.
- Europäische Kommission zur Erweiterung (unter: http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html).



Die Macht der Straße – Neue Wege europäischer Anti-Repressionsarbeit

In der Anti-Repressionsarbeit konnten auf nationaler Ebene seit vielen Jahren in den verschiedenen Staaten wertvolle Erfahrungen gesammelt und ein hohes Niveau erreicht werden. Inzwischen sind die Grenzen der nationalen Arbeit deutlich und eine neue Struktur ist notwendig.

Die Ausgangslage: Der Druck von oben steigt

Denn mit dem rasanten Voranschreiten der Globalisierung organisiert sich seit einigen Jahren auch der Widerstand dagegen international – und damit natürlich auch die Repression grenzübergreifend. Permanent werden neue repressive Eingriffe entwickelt und fortgeschrieben, teilweise unter dem Deckmantel des Kampfes gegen den Terrorismus oder auch ausdrücklich gegen soziale Bewegungen und GipfelgegnerInnen gerichtet, um den Widerstand zu behindern oder sogar ganz auszuschalten.

Zu dem Arsenal gehören Ausreiseverbote, Vorverlagerungen von Grenzkontrollen, die Außerkraftsetzung des Art. 2 Abs. 2 des Schengener Durchführungsabkommens, also die Wiedereinführung von Grenzkontrollen in dem „Europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“ Aber auch weitgehend unkontrollierte zentrale Datensammlungen im Schengener Informationssystem (SIS), die Planung von SIS II, in dem sich der Datenaustausch bis zu den Geheimdiensten erstreckt und

eine eigene Datei von troublemakers aufgenommen werden soll.

SIS II (1) ist nicht nur im Hinblick auf die Datenmenge eine quantitative Erweiterung, sondern bedeutet auch eine qualitative Veränderung. So ist z.B. geplant, die personenbezogenen Datensätze um Fotos, Fingerabdrücke, DNA und weitere biometrische Daten zu ergänzen. In Verbindung mit Gesichts- und Iriserkennungssystemen ließe sich damit die Identifizierung der überprüften Personen perfektionieren. Dazu soll der Kreis der Zugriffsberechtigten erheblich erweitert werden, nämlich u.a. auf Nachrichten- und Geheimdienste, Sozial-, Ausländer- und Finanzbehörden.

Aber bereits das jetzige SIS wird in Richtung auf ungezügelt und unkontrollierten Datenaustausch erweitert. In einem internen Papier der Schengen-Arbeitsgruppe heißt es: „Über die Verwendung der SIS-Datenbestände für anfänglich nicht vorgesehene Absichten, insbesondere für polizeiliche Informationszwecke im weitesten Sinn, herrscht ein breiter Konsens, der mit den Schlussfolgerungen des Rates aus den Ereignissen des 11.9. übereinstimmt.“ (2)

Der „breite Konsens“, von dem die europäischen Polizeibeamten hier sprechen, ist selbstverständlich nicht das Ergebnis einer öffentlichen Diskussion und eines demokratischen Prozesses, sondern das Produkt geheimer Verhandlungen.

Auch der europäische Haftbefehl, der die bisherige Auslieferung durch ein vereinfachtes Verfahren ersetzt



und davon ausgeht, dass „in gegenseitigem Vertrauen Entscheidungen wechselseitig anerkannt werden“, greift massiv in die Rechte der Beschuldigten ein. Eine „europäische Verteidigung“ ist nicht vorgesehen, insoweit funktioniert alles auf nationaler Grundlage, während sich die Justiz europäisch organisiert und kooperiert.

Die künftige angestrebte europäische Staatsanwaltschaft EUROJUST ist seit Dezember 2002 in Den Haag ansässig und hat nach dem Umzug aus dem Provisorium in Brüssel nun mit voller Kraft ihre Arbeit aufgenommen. Ihre Zuständigkeit wird über den Schutz der EU-Finzen hinaus erweitert werden, so dass etwa Terrorismus, organisierte Kriminalität und „grenzüberschreitende Delikte“ hinzukommen. Der deutsche Vertreter bei EUROJUST, von Langsdorff, forderte auf dem Strafverteidigertag in Dresden im März 2003 die anwesenden Verteidigerinnen und Verteidiger auf, sich doch ein eben solches Netz wie EUROJUST, EUROPOL und das Europäische Justizielle Netz aufzubauen – was angesichts des bestens ausgestatteten europäischen Apparates nichts als zynisch ist.

Aber auch die Effektivierung von EUROPOL sowie die Umsetzung des europäischen Rahmenbeschlusses vom 13. Juni 2002 in nationales Recht schreiten voran. In der Bundesrepublik liegt der entsprechende Entwurf zur Verschärfung des §129a StGB – terroristische Vereinigung – bereits vor. (3) Er enthält eine erhebliche Erhöhung des Strafrahmens, „definiert“ den Begriff „Terrorismus“ analog zum EU-Rahmenbeschluss und ermöglicht die Kriminalisierung

sozialer Bewegungen.

Über die innerhalb der EU entwickelten Maßnahmen hinaus, übrigens ohne parlamentarische Kontrolle, gibt es zahlreiche bilaterale Abkommen mit Nicht-EU-Mitgliedern, die teilweise sogar weit über die Kompetenzen innerhalb der EU hinausgehen. Zum Beispiel den Zusammenarbeitsvertrag zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik (4), in dem u.a. die Zwecke für grenzüberschreitende Einsätze erweitert worden sind und auch das Verfahren der Kooperation erheblich vereinfacht wird. Sowohl Verdächtige als auch Kontaktpersonen können observiert werden, aber auch zur Sicherstellung der Strafvollstreckung sind Observationen möglich.

Darüber hinaus existiert ein Heer von Verbindungsbeamten weltweit. Erst am 21. Januar 2003 (5) sind deren Befugnisse und Arbeitsweisen vom Rat der EU geregelt worden, wobei zugleich auch der unmittelbare Datenaustausch mit EUROPOL erleichtert wird. Die Verbindungsbeamten arbeiten weitgehend unbürokratisch und damit vor allem unkontrolliert und stellen so eine wertvolle Hilfe im Gesamtsystem dar.

Aber auch mit paramilitärischen Sondereinheiten (6), vorgeschlagen im Jahre 2001 nach den Gipfeln in Göteborg und Genua von Bundesinnenminister Otto Schily, soll potenzieller Widerstand auf der Straße bekämpft werden. In Belgien ist erst kürzlich der Einsatz des Militärs in möglichen sozialen Auseinandersetzungen beschlossen worden. Gleichzeitig ist eine Verschärfung des materiellen Strafrechts in den einzelnen EU-Staaten zu beobachten, gerade



unter dem Aspekt der Kriminalisierung sozialer Bewegungen. So wird in Italien ein „Black Bloc“ anhand von Äußerungen im Internet konstruiert und schwarze Kleidung zum Verdachtsmoment. Aber auch die „Geheimbündelei“ (Conspiracy), ein z.B. in Italien existierender Straftatbestand aus der Mussolini-Zeit, dient dazu, Personen aus sozialen Bewegungen zu kriminalisieren, wenn ihnen ein konkreter Tatvorwurf nicht gemacht werden kann. Dies haben zahlreiche Fälle in Italien zuletzt erst im November 2002 nach dem Europäischen Sozialforum gezeigt.

Teilweise werden die Strafprozesse, die sich gegen ausländische AktivistInnen richten, jedoch auch an die Herkunftsstaaten abgegeben. So werden weiterhin Verfahren gegen Deutsche in der Nachfolge des Gipfels in Göteborg in der Bundesrepublik verhandelt und die Beschuldigten in Deutschland angeklagt. Die Verteidigung ist in solchen Verfahren erheblich behindert: Ohne konkrete Kenntnisse der polizeilichen Strukturen, Arbeitsweisen, örtlichen Verhältnisse und der konkreten Belastungszeugen ist ein solches Verfahren hier kaum zu führen.

Wie Gegenmacht entsteht

So stellt sich die Frage, wie eine Gegenmacht im Bereich der Anti-Repressionsarbeit aufgebaut und organisiert werden kann. Die verschiedenen Gipfelereignisse der letzten Jahre zeigen teilweise unterschiedliche Organisationsformen und vor allem Zielrichtungen der Legal Teams. Einige Beispiele:

September 2000 in Prag

Anlässlich der Tagung des Weltwährungsfonds und der Weltbank hatte sich unter „Anleitung“ der amerikanischen Organisation National Lawyers Guild ein Legal Team gebildet, bestehend vor allem aus JurastudentInnen und interessierten Einzelpersonen. Einsatzfeld war der erste Rechtsschutz für die tschechischen und ausländischen DemonstrantInnen bei Festnahmen vor und während der Demonstration und an den Grenzen bei der Einreise.

Es wurden besonders gekennzeichnete BeobachterInnengruppen gebildet, die während der Demonstration auf der Straße waren. Ihnen ging es darum, eine „unparteiische“ Beobachtung und Dokumentation der Ereignisse – also Übergriffe der Polizei sowie Tränengaseinsätze und Einkesselungen – zu gewährleisten.

Gleichzeitig ging es aber auch darum, vor Ort zwischen DemonstrantInnen und Sicherheitskräften zu vermitteln und Eskalationen zu vermeiden.

Dezember 2000 in Nizza

Die seit 1995 aus AktivistInnen bestehende Gruppe Collectif d'Aide aux Manifestant(e)s Interpellé(e)s (CAMI) bietet im Internet einen juristischen Leitfaden für die festgenommenen DemonstrantInnen und klärt über die verschiedenen Polizeieinheiten und deren Taktiken und Techniken auf. (7) Die Gruppe ist eingebunden in die sozialen Bewegungen und Teil von ihnen. Die Struktur ist informell und arbeitet mit AnwältInnen zusammen, die nicht der Gruppe angehören.



Dezember 2001 in Laeken

Nach den Ereignissen von Genua im Juli 2001 bildeten eine Gruppe von Anwältinnen und eine Gruppe von Jurastudentinnen bzw. anderen, die entsprechend juristisch fortgebildet wurden, das Legal Team. Die Aufgaben bestanden darin, an der Landesgrenze gegen die Behinderungen der DemonstrantInnen bei ihrer Einreise bzw. bei Zurückweisungen juristisch dagegen vorzugehen; dazu wurden Eilanträge zur Intervention bei den Verwaltungsgerichten vorbereitet. Während der verschiedenen Demonstrationen wurde durchgehend die unentgeltliche juristische Unterstützung der Festgenommenen gewährleistet. Gleichzeitig waren Beobachtergruppen auf der Straße präsent, die u.a. auch eine Vermittlerrolle zwischen den OrganisatorInnen und den Sicherheitskräften übernahmen.

März 2002 in Barcelona

Das Legal Team war hier von einer Gruppe von AnwältInnen organisiert, die durchgehend in den Räumlichkeiten der Anwaltskammer präsent waren und die dort vorhandene Infrastruktur nutzten. Die Gruppe war aus katalanischen, belgischen, holländischen und deutschen AnwältInnen zusammengesetzt, die eng mit einer Gruppe von AktivistInnen zusammenarbeitete. Auch eine Präsenz an den Grenzübergängen war gewährleistet.

Juli 2002 in Straßburg

Das Legal Team bei diesem no-border-camp bestand ausschließlich aus AktivistInnen, die juristisch vorbereitet

waren und alle Aufgaben übernahmen. Erst nach Inhaftierungen, wenn den AktivistInnen der Zutritt verweigert war, wurden vorher ausgewählte AnwältInnen eingeschaltet, die bei den richterlichen Vorführungen die Verteidigung übernahmen und die Festgenommenen im Gewahrsam aufsuchten.

Ein Leitfaden in verschiedenen Sprachen wurde im Internet zur Verfügung gestellt, in dem bezogen auf das Verhalten bei Aktionen und Demonstrationen, aber auch im Hinblick auf die spezifische Situation der ausländischen und der „illegalisierten“ TeilnehmerInnen des Camps Informationen zur Verfügung gestellt wurden.

Fragestellungen für ein internationales Netzwerk von Legal Teams

Die Schaffung eines europäischen Legal-Team-Netzwerks ist ein wesentlicher Schritt, um der Europäisierung der Repression nicht mehr nur auf nationaler Ebene entgegen zu treten. Allerdings zeigen die obigen Beispiele bereits ein sehr unterschiedliches Selbstverständnis. Die bisherigen Aufgabenbereiche lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Recherche und Dokumentation der aktuellen Entwicklungen von Richtlinien, Rahmenbeschlüssen etc. auf europäischer Ebene,
- Intensivierung des Austauschs der AnwältInnen und AktivistInnen in Europa über die jeweiligen nationalen Gesetze und Entwicklungen eines effektiven Rechtsschutzes gegen Re-



pressionsmaßnahmen, wie z.B. Anträge beim Europäischen Gerichtshof gegen die Be- und Verhinderung der Teilnahme an Demonstrationen,

- Koordinierung der Demonstrationsbeobachtung,
- Unterstützung/Aufbau der Legal Teams vor Ort und Entwicklung der Kooperation der Legal Teams untereinander,
- Erstellung einer zentralen Internetseite mit allen notwendigen mehrsprachigen Informationen über die jeweilige Situation in dem jeweiligen Staat, in dem der Gegengipfel statt findet.

Für die zukünftige Arbeit und den Aufbau effektiver Legal Teams ist jedoch eine grundsätzliche Debatte über die verschiedenen Ansätze zu führen, und ich möchte an dieser Stelle einige der Fragestellungen skizzieren:

- Ist die „unabhängige“ Beobachtung von Demonstrationen eine Aufgabe der Legal Teams, insbesondere der AnwältInnen, und soll eine Vermittlerrolle zwischen OrganisatorInnen und Sicherheitskräften übernommen werden, oder dient eine solche scheinbar „unparteiische“ Mediatorrolle der Rechtfertigung von Polizeieinsätzen, wenn sie sich z.B. gegen „Gewalttäter“ richtet?
- Ist die Anwaltschaft aus standesrechtlichen Gründen an einem Einsatz auf der Straße gehindert, und ist qua Selbstdefinition der Platz der Anwaltschaft nicht auf der Straße, sondern im Büro?
- Bezieht das Legal Team eine inhaltliche Position zu den verschiedenen Veranstaltern bzw. verschiedenen

Aktionsformen oder ist das Legal Team für alle linken Aktionen und Demonstrationen zuständig, unabhängig von den Vorwürfen und den politischen Standorten der AktivistInnen?

- Welche Rolle sollen die AnwältInnen in den Legal Teams übernehmen, und wie ist das Verhältnis zu den AktivistInnen?
- Sollen die Legal Teams sich mit den permanenten neuen Entwürfen und Entwicklungen von Richtlinien, Rahmenbeschlüssen und Verschärfungen des Repressionsapparates beschäftigen, oder ist es verlorene Zeit, insbesondere wenn bereits existierende Gruppen wie z.B. Statewatch daran arbeiten?
- Arbeiten die AnwältInnen nicht nur im Moment des ersten Zugriffs, sondern auch bei der Übernahme der Verteidigung unbezahlt, oder gehört zur Anti-Repressionsarbeit der sozialen Bewegungen auch, dass die Kosten für die anwaltliche Arbeit gemeinsam getragen werden?
- Sollen die Möglichkeiten, die das Recht bietet, im Interesse der sozialen Widerstandsbewegungen genutzt werden? Oder handelt es sich letztlich um das Recht und die Repressionsinstrumente der Herrschenden, und begibt man sich systemimmanent auf eine Ebene, die gleichzeitig immer dazu dient, die sozialen Widerstandsbewegungen in ihren Handlungsspielräumen zu beschränken? Oder bewegt man sich so in einem ständigen Kompromiss?

Vorläufiges Ergebnis

Die Organisierung von effektiv arbeitenden Legal Teams auf europä-



ischer Ebene hat gerade erst begonnen und wirft in der praktischen Umsetzung, der Aufgabenbestimmung und des Selbstverständnisses noch viele Fragen auf. Das Kolloquium in Berlin soll dem Austausch anhand der verschiedenen Erfahrungen der bisherigen Legal Teams dienen und der Weiterentwicklung einer wirksamen Anti-Repressionsarbeit in Europa.

- 1) Vgl. Europäischer Rat 2002: „New Functions of the SIS II“ (Document 5968/02 Limite, 5. Februar), Brussels.
- 2) Vgl. Council of the European Union; 15525/02 sowie Jelle van Buuren „Überwachen und Schengen“. In: *Le Monde Diplomatique* (Nr. 7004), 14.3.2003 (unter: http://www.no-racism.net/migration/sis_ueberwachung270303.htm).
- 3) Vgl. Bundestagsdrucksache 15/813.
- 4) Vgl. Bundestagsdrucksache 14/5735.
- 5) Vgl. Council of the European Union; 15525/02.
- 6) Vgl. <http://www.statewatch.org/news/2001/oct/01paramilitary.htm>.
- 7) Vgl. http://www.vertsmp.free.fr/presse/guide_du_manifestant.htm.

Literaturauswahl

- Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von EUROJUST (ABIEG L 63/1, 2002/187/JI, 6. März 2002).
- Bürgerrechte & Polizei/CILIP (unter: <http://www.cilip.de>), insbesondere die Hefte 2/2001, 2/2002, 3/2002, die online verfügbar sind.
- Der Strafverteidiger (Sonderbeilage 2003, Heft 2).
- Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), hier insbesondere die Aufsätze: „Der europäische Staatsanwalt“ (2002), 393ff; „EUROPOL“ (2001), 623ff; „Europäische Kooperation im Bereich der Strafrechtspflege“ (2001), 617ff; „Nationale Strafverfolgung und Europäische Beweisführung“ (2003), 113ff sowie das Schwerpunktheft (2002, Nr. 12) „Internationales Strafrecht“.
- Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den europäischen Haftbefehl (ABIEG L 190/1, 2002/584/JI vom 18. Juli 2002).
- Statewatch (unter: <http://www.statewatch.org>); Statewatch verfügt zudem über ein teilweise kostenpflichtiges Datenbankportal (SEMDOC) mit hilfreichen Informationen (unter: <http://www.statewatch.org/semdocfree/fulllist.html>).



„State of Emergency – Permanent War“

Die USA auf dem Weg in chilenische Verhältnisse

Unilateralismus ist kein auf die US-amerikanische Außenpolitik begrenztes Phänomen der Bush-Regierung. Auch im eigenen Land setzt sich die Regierung „unilateral“ über alle bisherigen demokratischen Gepflogenheiten der Checks and Balances hinweg. So haben die vergangenen Monaten gezeigt, dass die US-Regierung bereit ist, auch im Innern keine Rücksichten mehr auf Verfassungsgrundsätze, Menschen- und Bürgerrechte oder demokratische Freiheiten zu nehmen. Neben dem Aufbau einer Behörde, in der 22 staatliche Ämter und Institutionen im so genannten Homeland Security Office zusammengefasst sind, gehören zu dieser innerstaatlichen Restrukturierung der USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism), dessen Nachfolger PATRIOT II derzeit diskutiert wird, und das Total Information Awareness System (TIA) sowie zahlreiche weitere neue Gesetze und Verordnungen, die sich vorwiegend gegen Nicht-US-Bürger richten.

Zunächst sah es so aus, als würden nach den Anschlägen vom 11. September 2001 „lediglich“ die Freiheitsrechte von Nicht-US-Bürgern eingeschränkt. So kommen seitdem Gesetze und Verordnungen verstärkt zur Anwendung, die zwar bereits vor dem 11. September gültig waren, im Alltag jedoch nur eine untergeordnete Rolle spielten, wie etwa die Verpflichtung für Nicht-US-Bürger, jederzeit Papiere mit sich zu führen, die

beweisen, dass sie aufenthaltsberechtigt sind. Neben mehr als tausend Nicht-US-Bürgern sind mittlerweile aber auch zwei US-Amerikaner als Enemy Combatants (feindliche Kriegführende) ohne Anklage, ohne Rechtsbeistand und ohne richterliche Überprüfung in Haft. Ansonsten trifft das Racial Profiling vor allem Menschen muslimischen Glaubens, wie etwa durch die polizeiliche Befragung von 5.000 Muslimen arabischer Herkunft, mit der man die Ermittlungen zum Terroranschlag voranzutreiben hoffte, die jedoch nichts erbrachten.

Racial Profiling ist auch die Grundlage spezieller Registrierung, „wobei sich, nach Ländergruppen gestaffelt, alle Männer über 16 Jahre interviewen und registrieren lassen müssen. Die Deadline für die erste Ländergruppe – Syrien, Irak, Iran, Libyen und Sudan – war der 16. Dezember 2002, die Deadline für die zweite Ländergruppe war der 10. Januar 2003 (nordafrikanische Länder sowie solche des Mittleren Ostens und Nordkorea), es folgten weitere 14.000 Männer aus Pakistan und Saudi-Arabien, die sich bis zum 21. Februar melden mussten, und Tausende weitere aus Bangladesch, Ägypten, Indonesien, Jordanien und Kuwait, die sich bis 28. März aufnehmen lassen müssen.“ (1)

Unter „Registrierung“ ist hier das Abnehmen von Fingerabdrücken und Fotografieren zu verstehen. Die im Gesetzespaket Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2001 vorgesehene Speicherung der



Irisstruktur des Auges wurde (noch) nicht übernommen. Von den bis Januar 2003 in diesem Zusammenhang verhafteten 1.000 Männern wurde 15 kriminelles Verhalten vorgeworfen, keiner der Vorwürfe stand in irgendeinem terroristischen Zusammenhang.

Office of Homeland Security: Militarisierung der Innenpolitik

Die Homeland Security Bill fasst insgesamt 22 Behörden und Ministerien im Homeland Security Office (Büro für Heimatschutz) zusammen, zu denen die Einwanderungsbehörde INS, der Zoll, die Küstenwache, der Katastrophenschutz, die Transportation Security Administration (also die gerade für die Luftsicherheit reorganisierte Transportbehörde), die Grenzpolizei und die Geheimdienste gehören. Ziel des Office of Homeland Security ist die verbesserte Sicherheitskoordination und Terrorismusbekämpfung im Sinne einer militärisch gedachten Sicherheit.

Neben dem Justiz-, Verteidigungs- und Außenministerium entsteht damit die drittgrößte und wohl auch mit einflussreichste Behörde. Das Homeland Security Office wird zunächst 17.000, nach dem Abschluss der Zusammenführung 190.000 Beamte und 88 unterschiedliche Abteilungen und Unterabteilungen des Kongresses zusammenfassen sowie einen Jahresetat von etwa 38 Milliarden US-Dollar haben. Die Behörde wird in vier Unterabteilungen gegliedert, zu denen Border and Transportation Security (Grenz- und Transportsicherheit); Emergency Preparedness (Not-

fallvorbereitung); Technology and Intelligence (Technologie und Information); Coast Guard (Küstenwache) und als Extra-Abteilung der Secret Service (Geheimdienste) gehören.

Operation TIPS

Teil des Homeland Security Bill sollte nach den Plänen von Justizminister John Ashcroft auch ein Terrorismus Information and Prevention System (Operation TIPS), also ein System zur „Terrorismusbekämpfung und -vorbeugung“, werden. Ab August 2002 sollten Briefträger und weitere Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes sowie andere Freiwillige als Spitzel und Meldedienst fungieren und „auffälligen Vorkommnisse“ melden. Allerdings regte sich so viel Protest und Widerstand, dass der Kongress, als er im November 2002 die Homeland Security Bill verabschiedete, explizit die Aufnahme der Operation TIPS verbot. Die Verletzung des Datenschutzes und der Privatsphäre von Nicht-US-Bürgern hat der Kongress allerdings nicht blockiert. Für die wohl einflussreichste Bürgerrechtsbewegung der USA, die American Civil Liberties Union (ACLU) stellt die Homeland Security Bill jedoch auch ohne Operation TIPS einen massiven Einschnitt in die verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten dar.

Total Information Awareness System (TIA)

Das Information Awareness Office (Büro für Informationsbewusstsein) wurde im Februar 2002 als Unterabteilung der Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) in-



nerhalb des Pentagons gegründet. (2) Es soll ein Computersystem entwickeln, das in der Lage ist, sämtliche Daten des Alltags auf Anzeichen geplanter Verbrechen zu überprüfen. Im Gegensatz zu Internet- und E-Mail-Überwachungsprogrammen wie ECHOLON und CARNIVORE soll das neue System sämtliche digitalen Daten aus Bankautomaten, Online-Einkäufen von Flugtickets oder Arzneimitteln sowie Einkäufen mit Kreditkarten usw. zusammenführen und abgleichen. Dieses flächendeckende, militärische Überwachungsprogramm soll Datenprofile aller US-Bürger erstellen.

USA PATRIOT Act: Der Krieg nach Innen

Zu den neuen präventiven Maßnahmen im Rahmen des USA PATRIOT Act gehört u.a. die Möglichkeit der unbefristeten Verhaftung von ausländischen Personen, die verdächtig sind, mit „terroristischen“ Organisationen oder Personen Kontakt zu haben. Präsident Georg Bush hat die Schaffung von Militärgerichten autorisiert, um des Terrorismus verdächtige Personen unter Geheimhaltung den Prozess machen zu können: Dafür werden „geheim tagende Tribunale“ eingerichtet, „die eher militärische Standgerichte als Militärgerichtsverfahren“ (3) sein werden, denn selbst deren Regeln, zu denen etwa das Verteidigungsrecht gehört, sollen für die so genannten Enemy Combatants nicht gelten. Die Verfahren müssten, so das Justizministerium, geheim sein, weil die öffentliche Sicherheit gefährdet wäre, wenn die Bundesregierung

entsprechende Geheimdienstinformationen den Bundesrichtern vorzulegen hätte. (4)

Der Datenaustausch zwischen Polizei, Außenministerium und der Einwanderungsbehörde wird intensiviert und damit zugleich der Datenschutz und der Schutz der Privatsphäre aufgehoben. Gleichzeitig wird eine Neudefinition von „Terrorismus“ unter dem Paragraphen 802 eingeführt:

„Absatz 802 erweitert die Terrorismusdefinition, um nun auch heimatischen und nicht allein internationalen Terrorismus abdecken zu können. Eine Person ist demnach dann heimatischen Terrorismus schuldig, wenn sie eine Tat begeht, die nach Bundesstaaten oder US-Gesetz ‚menschliches Leben gefährdet‘. Dies gilt dann, wenn beabsichtigt ist (i) die Zivilbevölkerung einzuschüchtern oder zu nötigen, (ii) die Politik der Regierung durch Einschüchterung oder Nötigung zu beeinflussen oder (iii) auf die Handlungsweise der Regierung mittels Massenvernichtungswaffen, Anschlägen oder Geiselnahmen einzuwirken. Zusätzlich müssen sich diese Taten vorrangig auf unter US-Gesetzgebung stehendem Gebiet abspielen; andernfalls werden sie als internationaler Terrorismus behandelt.“ (5) Mit dieser „Terrorismus“-Definition (die der auf europäischer Ebene sehr ähnlich ist), so Kritiker, könnten nun auch Greenpeace, WTO-Demonstranten oder Vieques Island, eine Gruppe, die sich gegen einen Truppenübungsplatz der US-Armee wendet, als eine terroristische Organisation gefasst werden. (6)

Die Bush-Administration verweigert



bisher jede Information über die faktische Anwendung des USA PATRIOT Act. Aus dem Justizministerium gibt es weder Informationen zur Anzahl der Verhafteten, noch zur Zahl heimlich überwachter US-Bürger. Innerhalb weniger Wochen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurden Tausende von Menschen ohne Anklage inhaftiert und unter Geheimhaltung ihrer Identität und ihres Aufenthaltsorts wochen- und z.T. monatelang festgehalten, bevor sie eines Vergehens beschuldigt oder freigelassen wurden. Zudem ist mit dem Gesetz durch Justizminister Ashcroft der 6. Verfassungszusatz ausgehebelt worden, der das Abhören von Telefongespräche zwischen Verdächtigten und Anwälten ohne richterliche Anordnung verbietet. (7)

Der USA PATRIOT Act bedeutet eine umfassende Kompetenzerweiterung des Bundes: Erlaubnis, geheime Wohnungsdurchsuchungen durchzuführen; elektronische Überwachung, um Zugang zu vertraulichen Unterlagen zu bekommen; Verhaftung von Personen ohne Anklage; Inhaftierung über längere Zeiträume; Ausschluss öffentlicher Anhörungen; Einschränkung des Rechts auf anwaltlichen Beistand für ausländische und US-Bürger in militärischen und zivilen Verfahren. Gleichzeitig wurde eine Großteil dieser Befugnisse nicht mehr auf Terrorismus-Fälle beschränkt und eine gerichtliche Überprüfungen solcher Anordnungen und Repressalien sowie die Öffentlichkeit überhaupt wurden ausgehebelt.

Der USA PATRIOT Act gibt den Behörden eine Vielzahl neuer Überwachungs- und Ermittlungsmethoden an die Hand: Die Telefon-, Inter-

net- und E-Mail-Überwachung ohne Anfangsverdacht darf sich nun auch gegen völlig unverdächtige Personen richten und bedarf keiner richterlichen Anordnung mehr, solange die Ermittlungsbehörden behaupten, die gesuchten Informationen seien relevant für eine laufende Ermittlung. Da die Überwachung nicht mehr auf Terrorismus-Fälle beschränkt ist, kann die Ermittlung auf jedes bundes- oder einzelstaatliches Verbrechen angewandt werden. Auch geheime Durchsuchungen, bisher schon in Ermittlungen gegen Terrorismus möglich, sind mit dem USA PATRIOT Act jetzt für jedes Verbrechen erlaubt. Mit Inkrafttreten des USA PATRIOT Act müssen Bibliotheken, Banken, Geschäfte und Universitäten auf Anforderung des FBI alle Informationen aushändigen, wenn das FBI meint, das Material könne relevante Informationen für eine Terrorismus-Ermittlung enthalten. Darüber hinaus legt das Gesetz auch fest, dass das Finanzministerium Finanzinstitutionen und Geschäfte anweisen kann, verdächtige Transaktionen zu melden.

Die Neuerungen des USA PATRIOT Act ermöglichen es also sowohl der Bundespolizei FBI wie dem Auslandsgeheimdienst CIA (die USA kannten bisher keinen Inlandsgeheimdienst), die Wohnung eines US-Bürgers heimlich zu durchsuchen und dabei gefundenes Beweismaterial zu benutzen, um ihn als Enemy Combatant zu deklarieren. Er kann dann ohne Gerichtsverfahren auf unbestimmte Zeit inhaftiert werden, während Gerichte keine Chance haben, diese Entscheidungen zu überprüfen, denn „sie erfahren höchstwahrscheinlich nicht einmal davon“. (8)



Die CIA und das FBI bilden so faktisch einen inländischen Geheimdienst mit weit reichenden Befugnissen, denn „CIA- und FBI-Agenten sollen auch in den USA Seite an Seite bei der Terrorbekämpfung zusammenarbeiten. Damit wird auch die zweite Trennwand durchbrochen, mit der das [nach dem Watergate-Skandal eingerichtete] Church-Komitee einen Inlandsgeheimdienst verhindern wollte“. (9)

PATRIOT Act II: Mit dem Rechtsstaat nach Chile

Anfang Februar 2003 wird durch eine Indiskretion im US-Justizministerium der Entwurf eines weiteren Antiterrorgesetzes bekannt.(10) Der Entwurf des Domestic Security Enhancement Act (auch PATRIOT Act II genannt), als „vertraulich“ klassifiziert und auch dem Kongress nicht zur Kenntnis gebracht, sieht nochmals eine erhebliche Kompetenzerweiterung der Regierung gegen des Terrorismus Verdächtige vor. Der Gesetzentwurf erleichtert verdeckte Operationen, schränkt die Kontrolle der Rechtsstaatlichkeit durch Gerichte noch weiter ein und beseitigt sie z.T. vollständig, während Ermittlungsbeamten Immunität selbst bei unrechtmäßigen Einsätzen gewährt wird.

Schon unter dem USA PATRIOT Act sind US-amerikanische Hilfs- und Nonprofit-Organisationen sowie deren finanzielle Hilfen vor allem dann ins Visier der US-Regierung geraten, wenn sie für Vereine mit muslimischer Verbindung geleistet wurden. Doch muss, bevor den Organisationen der Vorwurf der Unterstützung einer „terroristischen

Vereinigung“ oder eines „terroristischen Verbrechens“ gemacht werden kann, nachgewiesen werden, dass sie dies willentlich taten. Die regelmäßige Konsultation der von der US-Regierung veröffentlichten Liste „terroristischer Organisationen“ und „terroristischer Verbrechen“ bot so einen gewissen Schutz; damit ist mit dem PATRIOT Act II nun Schluss: „Selbst dieser moderate Schutz jedoch fällt mit PATRIOT II weg. Denn mit ihm ist es jetzt bereits ein Verbrechen, wenn Unterstützung für eine Organisation gewährt wird, ohne dass man wusste, dass diese der US-Regierung als terroristisch gilt. Mehr noch, selbst zuvor nicht als terroristisch bezeichnete Organisationen würden unter diese Regelung fallen – mit anderen Worten, Unterstützungsleistungen für eine Organisation, die zuvor von der Regierung noch gar nicht als terroristisch deklariert war, werden so zu Terrorismus (Absatz 402).“ (11)

Neben Straftatbeständen, die zukünftig mit der Todesstrafe geahndet werden dürfen, sind nun auch Möglichkeiten geschaffen, die US-amerikanische Staatsbürgerschaft abzuerkennen. So sieht der PATRIOT Act II vor, eingebürgerten und in den USA geborenen Bürgern die Bürgerrechte zu entziehen, wenn sie Aktivitäten einer Organisation unterstützen, die der Regierung als „terroristisch“ gilt. Während sich bislang der Krieg gegen den Terrorismus vor allem gegen Nicht-US-Bürger richtete, schafft der PATRIOT Act II nun die Möglichkeit, US-Bürger zu Nicht-Bürgern oder Foreign Powers (feindliche Kräfte) umzudefinieren; zugleich ist damit die Möglichkeit



geschaffen, diese Menschen des Landes zu verweisen.

Parallel sieht der Gesetzentwurf erweiterte Ausweisungsbefugnisse für das Justizministerium vor, das nun jeden Nicht-US-Bürger abschieben kann, dessen Anwesenheit als Gefahr für „die nationale Verteidigung, die Außenpolitik oder die wirtschaftlichen Interessen“ der USA eingestuft wird. Der Justizminister hat damit die alleinige Kompetenz, ohne richterlichen Beschluss Nicht-US-Bürger zu deportieren – ohne im übrigen beweisen zu müssen, dass sich die Person eines kriminellen oder sonst die USA schädigenden Verhaltens schuldig gemacht hat.

US-Bürger im Visier

Da der Anteil von US-Bürgern mit weiteren Staatsangehörigkeiten gering ist, gibt es für ihrer Bürgerrechte beraubte US-Amerikaner erst einmal kein Land, in das sie abgeschoben werden könnten. Daher sieht eine weitere Klausel des PATRIOT Act II vor, den Justizminister zu ermächtigen, solche Personen „in eine beliebiges Land oder eine beliebige Region zu deportieren, unabhängig davon, ob das Land oder die Region eine Regierung hat“. (12) Eine weitere Richtlinie des Justizministeriums ermächtigt die Regierung zudem, Personen, die nicht abgeschoben werden können (weil sie staatenlos sind oder ihr Land die Aufnahme verweigert), unbefristet zu inhaftieren.

Dass es sich bei diesem Instrumentarium auch um Angriffe gegen die US-amerikanische Linke insgesamt handelt und handeln wird, be-

tont Leo Panitch mit Blick auf globalisierungskritische Bewegungen: „Die durch den USA PATRIOT Act und die anderen Gesetzesverschärfungen in den Vereinigten Staaten von Amerika eingeleiteten Veränderungen werden – einmal abgesehen von den 1.100 wegen des 11. September sofort Verhafteten, bei denen man nicht einmal den Anschein einer rechtsstaatlichen Vorgehensweise wahrte, und ebenfalls abgesehen von den jetzt schon zwei Millionen Gefangenen in US-Gefängnissen – weitaus breitere und langanhaltendere Konsequenzen haben; der jetzt aufgebaute Zwangs- und Sicherheitsapparat wird in den kommenden Jahren unweigerlich extreme Auswirkungen auf die amerikanische Linke haben. Dieser Prozess wird sich jedoch auch in all jenen Staaten abspielen, die als die engsten Alliierten der imperialen Supermacht gelten, in Wirklichkeit jedoch ihre unmittelbaren Untertanen sind.“ (13)

Der PATRIOT Act II sieht neben digitalen Datenbanken auch DNA-Proben vor, die in einer genetischen Datenbank, der Terrorist Identification Database, zusammengefasst werden sollen, ohne dass dagegen Widerspruch eingelegt werden könnte. (14) Ausgebaut und abgesichert wird auch das Spitzelwesen in den USA, denn mit PATRIOT II ist nicht nur die heimliche Überwachung faktisch legalisiert und der vierte Verfassungszusatz (Schutz vor unrechtmäßigen Durchsuchungen und Beschlagnahmungen) außer Kraft gesetzt, sondern die jeweiligen Ermittlungsbeamten erhalten Immunität, wenn diese Einsätze vom Präsidenten oder der Generalstaatsanwalt autorisiert sind. Zudem werden fälschliche Be-



schuldigungen von Nachbarn, Kollegen oder Arbeitgebern nicht mehr geahndet, egal wie groß der entstandene Schaden im Einzelfall auch ist. (15)

Verboten wird im übrigen auch, Informationen über den Aufenthaltsort geheim Festgehaltener oder sonstige Informationen über sie weiterzugeben (damit wäre diese bisher noch umstrittene Praxis dann Gesetz). Dieses Verbot gilt auch für Eltern, Kinder oder sonstige Angehörige. Damit ist auch der Freedom of Information Act (FOIA) außer Kraft gesetzt, denn der PATRIOT Act II legt fest, dass Informationen nur eingeholt werden dürfen, wenn sie nicht gegen spezielle Informationssicherungen verstoßen. Wenig überraschend soll zu diesen speziellen Sicherungsmaßnahmen der PATRIOT Act II gehören. Mit anderen Worten, die verfassungsrechtlichen Grundsätze der freien Rede, des Schutzes der Privatsphäre und das Recht, vor Gericht zu gehen, um illegales Regierungshandeln anzugreifen (erster Verfassungszusatz) und diejenigen, die gegen unrechtmäßiges Durchsuchungsaktionen und Beschlagnahmungen schützen sollen (vierter Verfassungszusatz), sind außer Kraft gesetzt; mit dem PATRIOT Act II auch alle (rechtlichen und zeitlichen) Beschränkungen, die es unter seinem Vorgänger noch gab.

Mit dem PATRIOT Act II wird eine Praxis nun auch gegen US-Bürger legitimiert, die letztlich eines der grundlegendste Rechte beseitigt: das Recht, sich sicher auf der Straße bewegen zu können, ohne befürchten zu müssen, gleichsam regierungsoffiziell zu „verschwinden“. In den Worten

der Zeitschrift Black Commentator steht genau dafür aber der PATRIOT Act II: „Die Bush-Männer haben offensichtlich genauso lange über den permanenten nationalen Notstand nachgedacht, wie sie den permanenten Krieg geplant haben ... Mit der Kombination von PATRIOT I – direkt nach dem 11. September nahezu einstimmig vom Kongress abgesegnet, zusammen mit den groben Verzerrungen der schon existierenden Verschwörungsgesetze und der Catch-22-Phrase von der unbedingten Geheimhaltungspflicht – und PATRIOT II hält die Regierung jetzt das perfekte Instrument in den Händen, um eine beliebige Zahl von Menschen aus jedem beliebigen Grund an jedem beliebigen Ort für jeden beliebigen Zeitraum ‚verschwinden‘ zu lassen.“(16)



- 1) Mayer 2003.
- 2) Vgl. TIA-Homepage: www.darpa.mil/iao/index.htm.
- 3) Funk 2001: 70.
- 4) Rorty 2002: 11.
- 5) ACLU 2002: 1, Übersetzung ve.
- 6) Pratt/dePass 2003: 5, ACLU 2002: 2
- 7) Baker 2002: 775
- 8) Mayer, a.a.O. (Endnote 1)
- 9) Funk 2001: 69.
- 10) Der 120-seitige Gesetzentwurf wurde vom Center for Public Integrity ins Netz gestellt: http://www.publicintegrity.org/dtaweb/downloads/Story_01_020703_Doc_1_.df.
- 11) Pratt/dePass 2003: 3, Übersetzung ve.
- 12) Ramasastry 2003: 2f.
- 13) Panitch 2002: 6, Übersetzung ve.
- 14) Ramasastry 2003: 2.
- 15) Ramasastry 2003: 3.
- 16) Black Commentator (No. 31, February 27, 2003: 1), Übersetzung ve.

Literaturauswahl

- ACLU (Ed.): National Security: Terrorism and Emergency Powers. How the US Patriot Act Redefines „Domestic Terrorism“ (December 6, 2002). (unter: http://www.aclu.org/NationalSecurity/NationalSecurity.cfm?ID=11437&c=1_1).
- Baker, Nancy V.: The Law. The Impact of Antiterrorism Policies on Separation of Powers: Assessing John Ashcroft's Role. In: Presidential Studies Quarterly 32 (December 2002) No.4, pp. 765-778.
- Funk, Albrecht 2001: The War on Terrorism. US-Terrorismusbekämpfung und „Nationale Sicherheit“. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (3/2001), S. 63-70.
- Gelinsky, Katja 2002: Wer ist ein Kombattant? Fragen an die amerikanische Justiz in Zeiten des Terrorismus. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.6.2002
- Jablonsky, David 2002: The State of the National Security State. In: Parameters (Winter 2002-03), Vol. XXXII, No. 4, pp. 4-20.
- Kreye, Andrian 2002: Vereinigte Staatssicherheit. USA: Soll aus dem Land der Freiheit ein Spitzelstaat werden? In: Süddeutsche Zeitung, 5.8.2002.
- Lewis, Charles/Mayle, Adam 2003: Justice Dept. Drafts Sweeping Expansion of Anti-Terrorism Act. Center Publishes Secret Draft of „Patriot II“ Legislation (Special Report, Feb. 7, 2003). Washington D.C. (unter: <http://www.publicintegrity.org/dtaweb/report.asp?ReportID=502&L1=10&L2=10&L3=0&L4=0&L5=0>).
- Mayer, Margit 2003: Der Preis der Freiheit – wie lösen die USA den Widerstreit zwischen Freiheit und Sicherheit? (Vortrag auf dem 9. Bundeskongress für politische Bildung, März), Braunschweig.
- Mayer, Margit/Greven, Thomas: Die USA nach dem 11. September: The War at Home. In: Prokla 31 (Heft 125, Dezember) Nr. 4, S. 541-555.
- Panitch, Leo 2002: Violence as a Tool of Order and Change: The War on Terrorism and the Antiglobalization Movement (Keynote Address to the Conference Protest, Freedom and Order in Canada: Finding the Right Balance, March 11-12, 2002). Montreal.
- Pratt, Jon/dePass, Ty 2003: Anti-Terrorism Strategy: Arrest First, Sort out the Facts Later. In: Nonprofit Quarterly Vol. 11 (Spring 2003) Issue 1. (unter: <http://www.nonprofitquarterly.org/386.html>).
- Ramasastry, Anita: Patriot II: The Sequel Why It's Even Scariier than the First Patriot Act (February 17, 2003). (unter: <http://www.writ.news.findlaw.com/ramasastry/20030217.html>).
- Rorty, Richard 2002: Der unendliche Krieg. Die permanente Militarisierung Amerikas: Wie die Regierung Bush den 11. September für den eigenen Machterhalt ausgenutzt hat, in: Süddeutsche Zeitung, 7.9.2002.