Humanistische Union

Polizei im europäischen Verfassungsstaat

Mitteilungen Nr. 164, S. 97, 100 und 101

Die Entwicklung der Europäischen Union wird in den Medien unseres Landes aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet: Das Hauptaugenmerk der Berichterstattung ist eindeutig auf die Wirtschafts- und Währungsunion gerichtet. Das zweite zentrale Thema ist die Bedrohung der Unionsbürger durch die grenzüberschreitende (organisierte) Kriminalität. Der Abbau der Grenzkontrollen wird als Ursache dafür genannt. Die Argumentation klingt dabei oft paradox, was sich am Beispiel der Drogenkriminalität darstellen läßt: Gelingt einer Behörde ein ?Aufgriff?, bei dem eine große Menge Rauschgift sichergestellt werden konnte, so wird dies als Beleg dafür genommen, daß nach dem Wegfall der Grenzkontrollen die Drogenschmuggler ungehindert ins Land kommen können. Sinkt dagegen die Menge des sichergestellten Rauschgifts, so wird als Begründung die nun fehlende ?Filterfunktion? der Grenze angeführt. In beiden Fällen werden von den verantwortlichen Politikern unverzüglich ?wirksame Ausgleichsmaßnahmen? gefordert. Dies führt dazu, daß in der Bundesrepublik die Grenzkontrollen ? entgegen anders lautender Beteuerungen ? immer mehr in das Landesinnere verlagert werden.
Ein großer Teil der Bevölkerung stimmt diesem entschlossenen Vorgehen der Politiker vorbehaltlos zu. Die Szenarien von der ?Verbrechensflut?, die Deutschland zu überschwemmen droht, sind sehr wirksam. Eine Befragung von über 5000 repräsentativ ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern aus vier Ländern der Europäischen Union, nämlich aus Belgien, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden im Jahre 1996, zeigt das Ausmaß der Kriminalitätsangst in Europa: Auf die Frage ?Sind Sie in erster Linie froh darüber, daß die Menschen ohne Grenzkontrollen reisen können oder sind Sie besorgt darüber, daß die Kriminalität im eigenen Land steigen wird, weil Grenzkontrollen abgeschafft wurden??, zeigen sich in Westdeutschland 51% und in Ostdeutschland 61% der Befragten eher besorgt. In Belgien waren es 56%, in Frankreich 52% und den Niederlanden sogar 60% der Befragten. In den genannten Staaten befürworten über 90% der Befragten, daß eine gemeinsame Polizei (Europol) aufgebaut wird, ?die berechtigt ist, gegen Straftäter in der gesamten Europäischen Gemeinschaft zu ermitteln?.
Nicht nur konservative Politiker greifen ?Volkes Stimme? gern auf und zeigen die notwendige Entschlossenheit: Der ?Kampf gegen das Verbrechen? soll mit ?vereinten Kräften? geführt werden. Deutsche Großstädte sollen nicht zu ?Rückzugsräumen? und ?Ruhezonen? für die Mafia werden. Straffällig gewordene Bürger ausländischer Nationalität sollen sofort ausgewiesen werden.
Der Bundesinnenminister hat das Jahr 1998 zum ?Sicherheitsjahr? erklärt und die Aktion ?Sicherheitsnetz? ins Leben gerufen. Auf europäischer Ebene soll die ?Union der öffentlichen Sicherheit? folgen. Fernziel ist eine ?europäische Innenpolitik? mit eigener Polizeimacht. Eine europäische Polizeibehörde soll in allen Staaten der Europäischen Union ermitteln dürfen. Ähnlichkeiten mit der amerikanischen Bundespolizei FBI sind beabsichtigt.
Zur Zeit konzentrieren sich die Bemühungen um eine engere polizeiliche Zusammenarbeit auf folgende drei Bereiche:

Auf die Zusammenarbeit mit den ehemaligen Ostblockstaaten. Weil diese Staaten noch nicht Mitglied der EU sind, geschieht dies aufgrund bilateraler Vereinbarungen.

Auf die Zusammenarbeit der Vertragsstaaten des ?Schengener Durchführungsübereinkommens?.

Auf die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten innerhalb der sogenannten ?3. Säule? des EU-Vertrages von Maastricht. Dazu gehört auch die Errichtung eines ?europäischen Polizeiamtes? (Europol).

Europol gilt dabei als ?Wunderwaffe? im ?Kampf gegen die Kriminalität?. Auf die aktuelle Entwicklung

nach der Ratifizierung der Europol-Konvention durch den Deutschen Bundestag werde ich deshalb näher eingehen. Zunächst aber ein Blick auf die Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten. Grundlage dafür sind Verwaltungsabkommen. Deutschland wird dabei durch den Bundesinnenminister vertreten. Parallel dazu gibt es noch die ?polizeiliche Aufbauhilfe? für die osteuropäischen Staaten, die von den Länderpolizeien betrieben wird. Dieser Bereich ist der Öffentlichkeit kaum bekannt, spielt in der Praxis jedoch zunehmend eine Rolle.
Die Bundesregierung verfolgte bei den Vertragsverhandlungen mit den Regierungen einzelner mittel- und osteuropäischer Staaten (MOE-Staaten) insbesondere das Ziel, die Einfuhr von Drogen nach Westeuropa über die sogenannte ?Balkanroute? zu verhindern. Dieser Transportweg für Heroin aus den Ländern des ?Goldenen Halbmondes? führt wegen der Situation im ehemaligen Jugoslawien nunmehr über die Staaten Bulgarien, Rumänien, Ungarn und die Tschechische Republik. Außerdem soll durch die Zusammenarbeit zwischen den Polizeien die Aufklärung und Verhinderung solcher Fälle verbessert werden, in denen Osteuropa den Absatzmarkt für die gestohlenen Güter bietet (wie z.B. bei der ?Autoverschiebung?). Es wurden deshalb Vereinbarungen über die ?Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität sowie des Terrorismus und anderer schwerer Straftaten? getroffen (?OK-Abkommen?). Zweck ist eine Verbesserung des gegenseitigen Informationsaustausches über erkannte Organisationsstrukturen und Vorgehensweisen grenzüberschreitend agierender Straftäter. Die Vertragsparteien verpflichten sich, Personalien von Tatbeteiligten, insbesondere auch von ?Hinterleuten? und ?Drahtziehern? mitzuteilen. Die Vereinbarungen enthalten zwar auch Datenschutzbestimmungen; in der Praxis verläuft der Informationsaustausch jedoch weitestgehend unkontrolliert. Eine gemeinsame Kontrollinstanz, welche die Einhaltung dieser Datenschutzbestimmungen überprüfen könnte, ist nicht vorgesehen. Im Einzelfall wird es daher kaum möglich sein, die weitere Verwendung der übermittelten Informationen durch die Polizei des ausländischen Vertragspartners nachzuvollziehen. Im Hinblick auf die politische Entwicklung in einigen osteuropäischen Staaten (wie zum Beispiel in Weißrußland) ist dies bedenklich.
Derzeit besteht für die Staaten des ehemaligen Ostblocks nicht die Möglichkeit, in das ?Sicherheitssystem der Europäischen Union? einbezogen zu werden. Es wird aber darüber nachgedacht, wie einzelnen Staaten ? zum Beispiel Polen ? der Beitritt zum ?Schengener Durchführungsübereinkommen? (SDÜ) vom 19. Juni 1990 ermöglicht werden kann.
Diese Übereinkommen gilt als Modell für zukünftige Formen polizeilicher Zusammenarbeit in Europa. Es trat am 26. März 1995 für Deutschland, die BeNeLux Staaten, Spanien und Portugal in Kraft und gilt inzwischen auch in Österreich und Italien. Das SD § enthält sogenannte ?Ausgleichsmaßnahmen? für den Wegfall der Grenzkontrollen zwischen den ?Schengen-Staaten?. Neben Verbesserungen der Zusammenarbeit bei der internationalen Rechts- und Amtshilfe ist hier besonders die Einrichtung und der Betrieb eines gemeinsamen (Computer-) Fahndungssystems zu nennen. Dieses ?Schengener Informationssystem? (SIS) soll eine polizeiliche Fahndung nach gesuchten Personen oder Sachen ? zum Beispiel nach gestohlenen Kraftfahrzeugen ? in allen Vertragsstaaten ermöglichen.
Ob mit Hilfe des ?Schengener Informationssystems? tatsächlich verhindert werden kann, daß reisende Straftäter unerkannt von einem Land in das andere wechseln, ist zweifelhaft. Im Grundrechte-Report 1997 (Rowohlt Taschenbuch: RoRoRo aktuell -? Nr 22124) hat Heiner Busch dargestellt, daß beinahe 90% der im SIS erfaßten Personen aus Staaten außerhalb der EU kommen, also sogenannte ?Drittausländer? sind, denen eine Abschiebung droht oder denen an der Grenze die Einreise verweigert werden soll. Das SIS ist also in erster Linie ein Bollwerk gegen die unerwünschte Einwanderung. Wenn gleichwohl vom Bundesinnenministerium die große Zahl der ?Treffer?, das heißt der Aufgriffe von ausgeschriebenen Personen, gemeldet wird, so hat dies mit der Ausländer- und Asylpolitik der Bundesrepublik zu tun und ist kein Beweis für die Tauglichkeit der Computerfahndung im Hinblick auf die Ergreifung von Straftätern.
Mit dem Wegfall der Kontrollen an den Grenzen zu benachbarten ?Schengen-Staaten? ging eine Intensivierung der Kontrollen an den ?Schengen-Außengrenzen? einher. Der ?kontrollierte Raum? wird dabei zunehmend größer. Die Regelungen des Schengener Übereinkommens sollen nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam in den EU-Vertrag übernommen werden. Dies ist ein weiterer Baustein für die ?Festung Europa?. Der Grundstein wurde bereits mit der ?Ministervereinbarung über die Einrichtung der Europol ? Drogeneinheit? vom 2. Juni 1993 gelegt. Seit dem 3. Januar 1994 arbeitet die Organisation in Den Haag. Das Aufgabengebiet war zunächst auf Delikte der Drogenkriminalität beschränkt, wurde aber schon bald auf den illegalen Handel mit radioaktiven und nuklearen Materialien, die Schleuserkriminalität, die

Verschiebung von Kraftfahrzeugen, Menschenhandel sowie Ausbeutung und sexuelle Gewalt gegen Minderjährige ausgedehnt. Es zeigt sich, daß die fehlende demokratische Legitimation bereits ein Geburtsfehler von Europol war. Die genannten Aufgaben sind der Organisation durch eine ?Gemeinsame Maßnahme? (Art. K. 3 II b EUV) ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments oder der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten übertragen worden. Nach dem Inkrafttreten der Europol-Konvention wird dieser Zustand festgeschrieben. Der Vorsitzende des Deutschen Richterbundes, Rainer Voss, warnt deshalb auch (in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 22. September 1997): ?Man kann nicht sagen, weil wir Europol demokratisch nicht hinkriegen, dann machen wir Europol eben undemokratisch. Man kann in einer Demokratie doch auch nicht sagen, wenn wir bestimmte Gesetze nicht durchbekommen, schaffen wir mal für zwei Jahre die Demokratie ab und errichten eine Diktatur, und wenn wir dann in den zwei Jahren all das gemacht haben, was wir sonst nicht hinbekommen hätten, dann führen wir die Demokratie wieder ein. Das funktioniert nicht. Wenn man in einer rechtsstaatlichen Demokratie lebt, dann muß man auch mit ihren Regeln leben.?

Arbeitsweise sowie Aufgaben und Kompetenzen von Europol sind in einer Vereinbarung der Mitgliedstaaten festgehalten, welcher der Deutsche Bundestag am 16. Dezember 1997 (BGBl. II, 2150) zugestimmt hat. In der Debatte anläßlich der ersten Lesung des Vertragsentwurfs machte der Innenpolitiker Burkhard Hirsch die folgenden verfassungsrechtlichen Bedenken deutlich, die gegen diese Europol-Konvention sprechen:

Die fehlende demokratische Legitimation und Kontrolle von Europol. Es bestehen begründete Zweifel daran, daß die Kontrolle der bei Europol tätigen Polizisten der Intensität entspricht, mit denen der Bürger, auch der unbeteiligte Bürger, der in Verdacht gerät, belastet werden kann.

Die Datensammlungen von Europol sind mit den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an eine rechtsstaatlich einwandfreie Datenverarbeitung stellt (BVerfGE 65,1), nicht zu vereinbaren. Ein Grund dafür ist die Erfassung von völlig unbescholtenen Bürgern (Opfern, Zeugen) in den Analysedateien, die fehlende Bestimmtheit der entsprechenden Vertragsbestimmungen, die nicht selten auf noch zu erlassende ?Durchführungsbestimmungen? verweisen, und die unzureichende datenschutzrechtliche Kontrolle.

Europol ist im Bereich der internationalen Rechtshilfe tätig, ohne in das Justizsystem der jeweiligen Staaten eingebunden zu sein. So ist die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, die nach deutschem Verfahrensrecht vorgeschrieben ist, überhaupt nicht gewährleistet. Die Polizei ist nicht mehr nur Gehilfe der Strafverfolgungsbehörden, sondern faktisch die dominierende ?Sicherheitsbehörde?.

Neben diesen Kritikpunkten an der Konvention wurden erhebliche Bedenken gegen folgende Regelung in Artikel 41 der Europol-Konvention geäußert: ?Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol genießen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Vorrechte und Immunitäten nach Maßgabe eines Protokolls, das die in allen Mitgliedstaaten anzuwendenden Regelungen enthält.? Dieses Protokoll sollte ursprünglich außerhalb des Zustimmungsverfahrens nach Art. 59 GG als sogenanntes Verwaltungsabkommen vereinbart werden. Die massive Kritik bewirkte schließlich, daß dem Bundestag doch der Entwurf eines Zustimmungsgesetzes vorgelegt wurde. Allerdings konnten sich die Kritiker nicht durchsetzen. Ebenso wie die Europol-Konvention wurde auch das Immunitätenprotokollgesetz mit großer Mehrheit verabschiedet.

Gemäß Art. 8 I a) der Vereinbarung genießen die Mitglieder der Organe und des Personals von Europol ?Immunität von jeglicher Gerichtsbarkeit hinsichtlich der von ihnen in Ausübung ihres Amtes vorgenommenen mündlichen und schriftlichen Äußerungen sowie Handlungen?. Damit wird erstmals in der europäischen Rechtsgeschichte Polizeibeamten das Privileg der Immunität eingeräumt. Professor Simitis, der viele Jahre hessischer Datenschutzbeauftragter war, hat dazu (in der Süddeutschen Zeitung vom 3. Mai 1997) unzweideutig gesagt: ?Das ist unhaltbar. Dieses Europa ist, spätestens nach dem Maastricht-Vertrag, eindeutig den Grundrechten seiner Bürgerinnen und Bürger verpflichtet. Deswegen machen wir doch dieses Europa! Also muß man sich fragen: Wie verträgt sich denn eine Immunität mit den Grundrechten der Bürger? Gar nicht!?

Die Bundesregierung verweist darauf, daß es der ?allgemeinen völkerrechtlichen Praxis? entspricht, Bediensteten internationaler Organisationen Immunität zu gewähren. Tatsächlich hat die Straflosstellung der Europapolizisten aber nichts mit ?Immunität? zu tun. Die Immunität von Abgeordneten und Diplomaten, an die sprachlich angeknüpft wird, ist örtlich, zeitlich und sachlich beschränkt. Sie ist also keine Exemtion, d.h. Abgeordnete und Diplomaten bleiben verantwortlich. Der Polizist soll hingegen frei von strafrechtlicher

Verantwortung sein. Das widerspricht der in Art. 20 Abs. 3 GG unabänderlich verankerten Bindung der Exekutive an Gesetz und Recht.
Trotz dieser Vorbehalte im Hinblick auf die aktuelle Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa zweifele ich nicht an der Notwendigkeit dieser Kooperation. Eine große Bedeutung kommt dabei der unmittelbaren Zusammenarbeit der Polizeibehörden im Grenzbereich zu. Im Zuständigkeitsbereich des Polizeipräsidiums Aachen arbeiten niederländische, belgische und deutsche Polizisten im ?Dreiländereck? schon seit vielen Jahren bei der Verhütung und Aufklärung grenzüberschreitender Straftaten erfolgreich zusammen. In anderen Grenzregionen, insbesondere auch an der deutschen Ostgrenze, gibt es ähnliche Kooperationsformen.
Wenn eine europaweit agierende Polizei jedoch unverzichtbar ist, muß sie nach rechtsstaatlichen Grundsätzen organisiert sein. Das heißt: Aufgaben und Befugnisse müssen durch einen demokratisch legitimierten Gesetzgeber bestimmt werden. In der Europäischen Union kann dies nur das Europaparlament sein. Diesem obliegt dann auch die Kontrolle der europäischen Polizei. Dabei kann es sich durch einen europäischen Datenschutzbeauftragten unterstützen lassen. Der wirksame Rechtsschutz für die vom Polizeihandeln betroffenen Bürgerinnen und Bürger durch ein Gericht auf europäischer Ebene muß garantiert sein. Schließlich ? und dies ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die Polizeiarbeit im europäischen Verfassungsstaat ? muß die Verfassung einen verbindlichen Grundrechtskatalog enthalten.

Der Polizeioberrat Reinhard Mokros ist Mitglied der HU und arbeitet als Dozent an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Fachbereich Polizei. Er verfaßte u.a. das Kapitel ?Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa? im ?Handbuch des Polizeirechts? (hg. von Hans F. Lisken/ und Erhard Denninger, 2. Aufl. München 1996).

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/mitteilungen/164/publikation/polizei-im-europaeischen-verfassungsstaat/
Abgerufen am: 29.11.2026