

'Halt, Europol!': Probleme der europäischen Polizeikooperation für parlamentarische Kontrolle und Grundrechtsschutz

Wagner, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wagner, W. (2004). 'Halt, Europol!': Probleme der europäischen Polizeikooperation für parlamentarische Kontrolle und Grundrechtsschutz. (HSFK-Report, 15/2004). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284162>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wolfgang Wagner

„Halt, Europol!“

**Probleme der europäischen Polizeikooperation
für parlamentarische Kontrolle und Grund-
rechtsschutz**

HSFK-Report 15/2004



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: wwagner@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN 3-937829-11-3

Euro 6,-

Zusammenfassung

Der Report widmet sich den Problemen, die sich aus der wachsenden Europäisierung der Polizeiarbeit für die parlamentarische Kontrolle und den Schutz von Grundrechten ergeben. Im Mittelpunkt steht dabei das Europäische Polizeiamt (Europol).

Die Europäisierung der Polizeiarbeit hatte durch den Wegfall der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedern des Schengener Abkommens und durch das Ende des Ost-West-Konflikts ganz erheblich an Dynamik gewonnen. Das Schengener Abkommen, das zum Verzicht auf Personenkontrollen an den Binnengrenzen verpflichtet, verbesserte nicht nur die Freizügigkeit von Touristen und Geschäftsleuten, sondern auch die Bewegungsfreiheit von Kriminellen. Der Verzicht auf das traditionell wichtige *nationale* Instrument der Grenzkontrolle legte die Suche nach *europäischen* Ausgleichsmaßnahmen nahe. Gleichzeitig hatte sich mit dem Ende des Ost-West-Konflikts die Sicherheitsagenda in den EU-Staaten geändert. An die Stelle einer militärischen Bedrohung waren nun unter anderem Organisierte Kriminalität und transnationaler Terrorismus getreten.

Auf dem Gipfel von Maastricht fiel Ende 1991 der Startschuss für die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol). Nach mühsamen Verhandlungen konnte Europol allerdings erst im Juli 1999 in Den Haag seine Arbeit aufnehmen. Zwangshandlungen (wie Hausdurchsuchungen oder Verhaftungen) bleiben bis auf weiteres die ausschließliche Aufgabe nationaler Polizeien. Allerdings soll Europol durch die Sammlung und Analyse von Daten den Informationsaustausch zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten organisieren. Vor allem soll die Analysetätigkeit Europols dazu beitragen, Strukturen der Organisierten Kriminalität besser zu erkennen und auf dieser Grundlage auch besser bekämpfen zu können. Europol ist also kein „europäisches FBI“, weil es keine exekutiven Befugnisse besitzt. Es soll die nationalen Polizeien nicht ersetzen, sondern in ihrer Arbeit unterstützen.

Durch die Europäisierung der Polizeiarbeit mit Europol als institutionellem Zentrum verschiebt sich die Balance zugunsten der Sicherheitsbehörden auf Kosten ihrer Kontrolleure. Für die nationalen Parlamente ist die Kontrolle Europols weitaus schwieriger als die Kontrolle der nationalen Polizeiarbeit, weil die europäischen Institutionen den nationalen Parlamenten in der Innen- und Justizpolitik nicht verantwortlich sind. Obwohl das Europäische Parlament mittlerweile einige wichtige Zuständigkeiten erhalten hat, kann es das Defizit an parlamentarischer Kontrolle Europols nicht ausgleichen.

Ähnlich problematisch wirkt sich die Europäisierung der Polizeiarbeit auf den Grundrechtsschutz aus. Durch die Verarbeitung, Speicherung und Weitergabe personenbezogener Daten ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in erheblichem Umfang betroffen. Zwar ist auch Europol zur Einhaltung von datenschutzrechtlichen Mindeststandards verpflichtet, doch können die hohen Standards in einigen EU-Staaten leicht unterlaufen werden. Besorgniserregend ist außerdem, dass die „Gemeinsame Kontrollinstanz“, die für die datenschutzrechtliche Überwachung Europols zuständig ist, hinter den Anforderungen an eine unabhängige Kontrollinstanz zurückbleibt.

Die Reform der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit bildete einen Schwerpunkt der Arbeiten des so genannten Konvents, der zwischen März 2002 und Juli 2003 einen Europäischen Verfassungsvertrag ausarbeitete. Die starke Präsenz von Parlamentariern im Konvent hat sich dabei sehr positiv ausgewirkt. Den Reformvorschlägen liegt die Vorstellung zugrunde, dass die EU im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit effektiv arbeiten können soll, dass diese Europäisierung der Polizeiarbeit jedoch nicht zu Lasten parlamentarischer Kontrolle und Grundrechtsschutz gehen darf. Der Verfassungsvertrag tritt jedoch nur dann in Kraft, wenn ihn alle 25 Mitgliedstaaten ratifizieren, was angesichts des Referendums in Großbritannien unwahrscheinlich erscheinen muss. In einem solchen Fall sollte nach alternativen Wegen gesucht werden, die Übernahme der Reformvorschläge in europäisches Recht zu erreichen.

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Innere Sicherheit als Gegenstand europäischer Kooperation	2
2.1 Die Anfänge einer europäischen Politik der inneren Sicherheit	2
2.2 Das Schengener Abkommen	3
2.3 Der Maastrichter Vertrag: Innen- und justizpolitische Zusammenarbeit als eigenständiger Pfeiler der Europäischen Union	5
2.4 Der Aufbau eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ – Politik der inneren Sicherheit seit dem Vertrag von Amsterdam	5
3. Der Weg zu einem Europäischen Polizeiamt (Europol)	6
3.1 Internationale polizeiliche Zusammenarbeit	6
3.2 Die Verhandlungen über die Europolkonvention	7
3.3 Der Streit um das Immunitätenprotokoll	7
3.4 Arbeitsaufnahme und weitere Entwicklung Europols	8
4. Aufgaben von Europol	9
4.1 Datenanalyse und -austausch	10
4.2 Operative Befugnisse	12
5. Wer kontrolliert die Kontrolleure? Demokratische Kontrolle und Grundrechtsschutz	13
5.1 Parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle	15
5.2 Grundrechtsschutz	17
6. Der Konvent und die Reform der Polizeikooperation in der EU	24
7. Schluss	27
Anhang	29

1. Einleitung¹

Seit Anfang der 1990er Jahre ist die Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit zu einem neuen Tätigkeitsschwerpunkt der Europäischen Union geworden. Dem Europäischen Polizeiamt (Europol) kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Drei Entwicklungen haben diese Europäisierung der Polizeiarbeit begünstigt:² Erstens haben transnationaler Terrorismus und Organisierte Kriminalität seit dem Ende des Ost-West-Konflikts in der Sicherheitspolitik an Bedeutung gewonnen. Zweitens verzichtete eine wachsende Zahl von Staaten durch den Beitritt zum Schengener Abkommen auf regelmäßige Personenkontrollen an den Grenzen.³ Die „Schengen-Staaten“ verzichteten damit um der Freizügigkeit willen auf ein traditionell bedeutsames, nationales Instrument zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit. Drittens schließlich stellt für viele Europapolitiker eine gemeinsame Politik der inneren Sicherheit – zusammen mit einer Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik – eine wichtige Ergänzung zur ökonomischen Integration dar. Seit den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht findet sich die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit daher regelmäßig auf der europäischen Agenda.

So einleuchtend und begrüßenswert die europäische Polizeikooperation angesichts offener Grenzen ist, so problematisch sind ihre Auswirkungen auf die parlamentarische Kontrolle und den Grundrechtsschutz. Durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in europäische Institutionen ist die „Kontrolle der Kontrolleure“ durch die Parlamente der Mitgliedstaaten schwieriger geworden. Gleichzeitig ist das Europäische Parlament in der Innen- und Justizpolitik bislang marginalisiert geblieben.

Auch für den Grundrechtsschutz bringt die Europäisierung der Polizeiarbeit erhebliche Probleme mit sich. Zwar dürfen Europolbeamte bis auf weiteres keinerlei Zwangsmaßnahmen wie Festnahmen oder Hausdurchsuchungen durchführen. Allerdings stellen bereits Austausch und Analyse personenbezogener Daten, die Europol vornimmt, einen Eingriff in die Grundrechte dar. Problematisch erscheinen hier vor allem die Möglichkeiten, die Einhaltung des Datenschutzes zu überwachen. Das dafür vorgesehene Gremium hat keine ausreichenden Möglichkeiten für eine effektive Kontrolle. Brisant ist darüber hinaus der Austausch personenbezogener Daten mit Drittstaaten, denen von „Transparency International“ ein hohes Maß an Korruption vorgeworfen wird.

Dieser Report gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Polizeizusammenarbeit in der EU (Abschnitt 2). Im Mittelpunkt stehen dabei Entwicklung und Arbeitsweise von Europol (Abschnitte 3 und 4). Abschnitt 5 beschäftigt sich dann eingehend

- 1 Für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare danke ich Michael Bothe, Leopold von Carlowitz, Matthias Dembinski, Andreas Fischer-Lescarno, Katja Freistein, Andreas Hasenclever, Sabine Mannitz, Berthold Meyer, Bernhard Moltmann, Bruno Schoch, Spiros Simitis und Simone Wisotzki.
- 2 Vgl. auch Jörg Monar, *The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 39, Nr. 4, 2001, S. 747-764.
- 3 Das Schengener Abkommen wurde 1985 zunächst zwischen Deutschland, Frankreich und den Beneluxstaaten abgeschlossen. Seitdem haben sich Italien (1990), Spanien, Portugal und Griechenland (1992), Österreich (1995) und die skandinavischen Staaten (1996) angeschlossen.

mit den problematischen Auswirkungen einer Europäisierung der Polizeiarbeit auf parlamentarische Kontrolle und Grundrechtsschutz. Abschnitt 6 schließlich diskutiert die Reformvorschläge, die der Europäische Konvent in seinem Entwurf für einen Verfassungsvertrag unterbreitet hat, und zeigt, dass damit nicht nur die Polizeikooperation effektiver, sondern auch parlamentarische Kontrolle und Grundrechtsschutz verbessert werden könnten.

2. Innere Sicherheit als Gegenstand europäischer Kooperation

Im Prozess der europäischen Kooperation begann die Politik der inneren Sicherheit erst spät eine Rolle zu spielen, denn in den Augen der Europapolitiker war sie gleich in mehrerer Hinsicht als Gegenstand der Integration ungeeignet. Im Gegensatz zu verschiedenen ökonomischen Politikfeldern versprach die innen- und justizpolitische Kooperation anfangs keine nennenswerten und sichtbaren Effizienzgewinne. Darüber hinaus gehörte sie zum Kernbereich nationaler Souveränität, was erhebliche Widerstände gegen eine supranationale Verregelung erwarten ließ. Erst die abnehmende Fähigkeit der Mitgliedstaaten, angesichts offener Grenzen innere Sicherheit einzig mit nationalen Instrumenten zu gewährleisten, hat zu einer wachsenden Kooperation im Rahmen der EU geführt.

2.1 Die Anfänge einer europäischen Politik der inneren Sicherheit

Zu ersten Ansätzen einer europäischen Politik der inneren Sicherheit kam es Mitte der 1970er Jahre. Nachdem 1975 alleine in Nordirland mehr als 200 Menschen Opfer terroristischer Gewalt geworden waren und der Berliner CDU-Politiker Lorenz im selben Jahr von Terroristen entführt worden war, begründeten die Staats- und Regierungschefs auf britisches Drängen eine Institution, die von den Innenministerien unterhalten und unter dem Akronym „TREVI“ (*terrorisme, radicalisme, extrémisme et violence internationale*) bekannt wurde.⁴ In verschiedenen Arbeitsgruppen tauschten dort Experten für die Terrorismusbekämpfung relevante Informationen aus. Obwohl TREVI vom Europäischen Rat eingesetzt worden war, handelte es sich nicht um eine EG-Institution. Die Zusammenarbeit fand daher auch unter Ausschluss der supranationalen Institutionen statt.

Die mit TREVI begründete Zusammenarbeit weitete sich im Laufe der 1980er Jahre allmählich auf weitere Felder der inneren Sicherheit aus, insbesondere auf die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Drogenkriminalität. Die größten Fortschritte machte die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Drogenhandels.⁵ In diesem Bereich spielten neue, in den USA erprobte Methoden der Datenauswertung (*intelligence*) eine herausragende Rolle, die der Erkennung von Beziehungsmustern zwischen Angehörigen der Organisierten Kriminalität oder von Waren- und Finanzströmen dien-

4 Simon Nuttall, *European Political Cooperation*, Oxford (Oxford University Press), 1992, S. 299.

5 Vgl. auch für das Folgende: Wilhelm Knelangen, *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*, Opladen (Leske + Budrich), 2001, S. 196ff.

ten. Dabei werden neben harten auch große Mengen weiche Daten⁶ verarbeitet. Ende der 1980er Jahre lag es für die Polizeibehörden daher nahe, nationale Kontaktstellen zur Verbesserung des Datenaustauschs zu benennen und eine europäische Zentralstelle für die europaweite Datenauswertung zu gründen. Der grundsätzliche Beschluss zur Gründung einer „European Drug Intelligence Unit“ wurde im ersten Halbjahr 1991 gefällt.

2.2 Das Schengener Abkommen

Zusätzliche Impulse zu einer verstärkten Zusammenarbeit bei der inneren Sicherheit ergaben sich aus dem Wegfall der Grenzkontrollen, wie sie 1985 im Schengener Abkommen vereinbart wurden. Nachdem das Ziel eines freien Personenverkehrs innerhalb der EG nicht durchsetzungsfähig war, schlugen Deutschland und Frankreich zunächst einen Weg außerhalb der Gemeinschaft ein, dem sich zunächst die Beneluxstaaten, in der Folgezeit schließlich die meisten EU-Staaten anschlossen.⁷ Damit mit dem Wegfall der Grenzkontrollen keine Verschlechterung der inneren Sicherheit einherging, verständigten sich die Schengen-Staaten über eine Reihe von Ausgleichsmaßnahmen. Im Gegensatz zum Schengener Abkommen, das eine einfache Regierungsvereinbarung und damit nicht ratifizierungspflichtig war, handelte es sich beim Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) um einen ratifizierungspflichtigen Vertrag, der erst Ende 1993 in Kraft trat. In der Logik der Ausgleichsmaßnahme liegt es, dass nach dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen die effektive Kontrolle der Außengrenzen zu einer Angelegenheit gemeinsamen Interesses geworden ist. Zur einheitlichen Vorgehensweise der Grenzbeamten wurde ein gemeinsames Handbuch konzipiert. Vor allem für Mitgliedstaaten mit bislang eher laxen Grenzkontrollen ist der Beitritt zum SDÜ mit einer Verschärfung der Grenzkontrollen verbunden. Das SDÜ legt ferner den Grundstein zu einer gemeinsamen Visa-Politik und enthält Kriterien für die Bestimmung des für einen Asylbewerber zuständigen Staates. Schließlich widmet es sich der polizeilichen Kooperation und der Errichtung des so genannten „Schengen-Information-Systems“ (SIS).

Das SIS dehnt die Fahndung nach Personen oder Sachen (v.a. Kraftfahrzeuge, Waffen oder Identitätspapiere) auf das gesamte Gebiet der Schengen-Staaten aus, die nach Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen zu einem einheitlichen Fahndungsraum geworden sind. Zur Eingabe von Daten in das SIS sind nur die nationalen Zentralstellen – im Falle der Bundesrepublik das Bundeskriminalamt – berechtigt. Damit wird eine klare und transparente Verantwortlichkeit etabliert, die für den Datenschutz bedeutsam ist. Die entsprechenden Daten werden dann an einen Zentralrechner in Straßburg geschickt, und von dort aus werden die Daten an die jeweiligen nationalen Rechner weitergegeben. Auf diese kann dann von über 35.000 Computerterminals im gesamten Schengen-Gebiet zu-

6 Während sich „harte“ Daten auf nachprüfbarbare Fakten (wie Straftaten oder Verurteilungen) beziehen, schließen „weiche“ Daten auch Einschätzungen und Verdächtigungen mit ein.

7 Vgl. Thomas Gehring, Die Politik des koordinierten Alleingangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 5, Nr. 1, 1998, S. 43-78.

gegriffen werden.⁸ Obwohl die Polizeibeamten dabei rein technisch auf nationale Rechner zugreifen, kommt es vom Effekt her einen einheitlichen Zentralfahndungssystem nahe, denn die nationalen Rechner verfügen alle über den gleichen, ständig aktualisierten Datensatz.⁹

Im SIS sind mehrere Millionen Datensätze gespeichert. Der größte Teil betrifft die Fahndung nach Identitätspapieren und Kraftfahrzeugen. Allerdings enthält das SIS auch mehrere Hunderttausend Personenfahndungen. Davon bezieht sich der größte Teil auf Einreiseverweigerungen und Abschiebungen.¹⁰ Denn da eine unerwünschte Einreise nach dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen national nicht mehr effektiv verhindert werden kann, werden die entsprechenden Daten nun an den Außengrenzen aller Schengen-Staaten verfügbar gemacht. Ähnliches gilt für Fahndungen mit dem Ersuchen um Festnahme. Das SDÜ geht dabei über die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen von Interpol insofern hinaus, als die Schengen-Staaten zur Festnahme einer im SIS ausgeschriebenen Person *verpflichtet* sind.¹¹

Die Erweiterung der EU um zehn neue Mitglieder im Mai 2004 hat eine technische Erneuerung des Schengener Informationssystem notwendig gemacht, da dessen Kapazitäten nur für eine kleinere Zahl an teilnehmenden Staaten ausreichen. Die Entwicklung eines solchen „SIS II“ bot den Innen- und Justizministern einen willkommenen Anlass, über eine Erweiterung von Datenkategorien und Zugriffsmöglichkeiten nachzudenken. Diskutiert wird über eine Aufnahme von Fingerabdrücken und anderen biometrischen Merkmalen sowie über Zugriffsmöglichkeiten für Europol, Inlandsgeheimdienste, Einwohnermeldeämter, Ausländerbehörden und Kfz-Zulassungsstellen. Das SIS hat damit seinen ursprünglichen Charakter als Ausgleichsmaßnahme für fehlende Personenkontrollen innerhalb des Schengen-Raumes verloren. Stattdessen wird es zunehmend als nützliches Instrument für die polizeiliche Zusammenarbeit betrachtet, dessen Daten zu anderen Zwecken als ursprünglich vorgesehen genutzt werden sollten.¹²

Größere Schwierigkeiten als die Einrichtung des SIS machten in den Verhandlungen die Ausgleichsmaßnahmen im Bereich der operativen Polizeiarbeit. Dabei stand zur Diskussion, ob und inwiefern Polizeibeamte eines Staates angesichts durchlässiger Grenzen zur „Nacheile“, also zur Verfolgung einer Person in das Territorium eines benachbarten Schengen-Staates hinein, berechtigt sein sollten. Die Vorstellung, ausländische Polizeibe-

8 Christoph Gusy/Anke Gimbal, Rechtliche Schranken der polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen des Schengener Informationssystem, in: Manfred Baldus/Michael Soine (Hrsg.), Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden Baden (Nomos), 1999, S. 124-144, hier S. 126.

9 Ruth Wehner, Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Staaten unter besonderer Berücksichtigung des SIS, in: Alberto Achermann/Roland Bieber/Astrid Epiney/Ruth Werner (Hrsg.), Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa, Bern (Stämpfli), 1995, S. 129-178, hier S. 135.

10 Vgl. Gusy/Gimbal, Rechtliche Schranken der polizeilichen Zusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 8), S. 127.

11 Joachim Sturm, Schengen – Europol – Interpol. Konkurrenz oder Partnerschaft?, in: Kriminalistik, Nr. 51, 1997, S. 99-104, hier S. 102.

12 Vgl. das Dokument „Anforderungen an das SIS“ der spanischen Ratspräsidentschaft (5968/02) vom 5. Februar 2002.

amate im eigenen Territorium agieren zu sehen, erschien für zahlreiche Schengen-Staaten kaum zumutbar. Das SDÜ gibt daher lediglich einen Rahmen für bilaterale Regelungen ab. Ob und inwiefern Polizeibeamte zur Nacheile befugt sind, variiert daher zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten erheblich.

2.3 Der Maastrichter Vertrag: Innen- und justizpolitische Zusammenarbeit als eigenständiger Pfeiler der Europäischen Union

Die 1990/91 geführten Verhandlungen über eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion einerseits und eine diese ergänzende Politische Union mit Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik andererseits boten eine Gelegenheit, auch die auf zahlreiche Arbeitsgruppen verteilte Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit neu zu ordnen. Der Vorschlag der deutschen Bundesregierung, TREVI in die Gemeinschaft zu überführen und ein Europäisches Polizeiamt einzurichten, ging vielen Mitgliedstaaten jedoch zu weit.

Der in Maastricht verabschiedete Vertrag über die Europäische Union begründet die „Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz“ (ZBIJ) als eigenständigen „Pfeiler“ der Europäischen Union, die darüber hinaus die Europäische Gemeinschaft und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst. Als Pfeiler der Europäischen Union ist die ZBIJ über ein gemeinsames Dach mit der supranationalen Gemeinschaft verbunden. Im Unterschied zu TREVI ist die ZBIJ damit wesentlich enger an die EG herangerückt. Dennoch sind die Kompetenzen der supranationalen Organe in der ZBIJ eingeschränkt.¹³ Wie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik besitzt die Kommission zwar ein Initiativrecht, aber kein Initiativmonopol, wie in der EG. Dem Europäischen Parlament fehlen Zustimmungs- oder Mitentscheidungsrechte, die es innerhalb der EG genießt. Es wird lediglich informiert und von der Präsidentschaft unterrichtet. Der Europäische Gerichtshof kann mit der verbindlichen Auslegung von Konventionen betraut werden, wenn die Mitgliedstaaten dies beschließen. Im Rat entscheiden die Mitgliedstaaten grundsätzlich einstimmig, können allerdings im Rahmen einer gemeinsamen Aktion einstimmig festlegen, welche Durchführungsmaßnahmen mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden können.

2.4 Der Aufbau eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ – Politik der inneren Sicherheit seit dem Vertrag von Amsterdam

Die im Rahmen des 3. Pfeilers erzielten Fortschritte in der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit blieben hinter vielen Erwartungen zurück. Der Zwang zur Einstimmigkeit verlieh den skeptischsten Mitgliedstaaten ein Vetorecht und erschwerte Einigungen oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners. Darüber hinaus zogen die Ratifikationsver-

¹³ Vgl. zum Folgenden: Anke Gimbal, Innen- und Justizpolitik – die dritte Säule der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Maastricht in der Analyse, Gütersloh, 1994, S. 71-89 und Knelangen, Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, a.a.O. (Anm. 5), S. 149-159.

fahren das Inkrafttreten vereinbarter Konventionen hinaus. Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit war somit ein natürlicher Gegenstand für eine umfassende Überprüfung im Rahmen einer weiteren Regierungskonferenz 1996/97, die in den Amsterdamer Vertrag mündete.

Tatsächlich einigten sich die EU-Staaten darauf, die Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen aus dem 3. Pfeiler in die Europäische Gemeinschaft zu überführen. Nach dem Amsterdamer Vertrag verblieb lediglich die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen im 3. Pfeiler. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde außerdem das Schengener Übereinkommen in die EU überführt.

Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags – und lange vor den Terroranschlägen des 11. September – hat die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit eine erhebliche Dynamik entfaltet. Die erhöhte Aufmerksamkeit der Regierungen zeigte sich in der Verabschiedung eines Aktionsplans 1998 und einem ausschließlich der Innen- und Justizpolitik gewidmeten Sondergipfel des Europäischen Rates im finnischen Tampere 1999. In der Kommission wurden die Konsequenzen aus der personellen Unterbesetzung der mit der Innen- und Justizpolitik befassten *Task force* gezogen und eine eigene Generaldirektion „Inneres und Justiz“ eingerichtet. Die Innen- und Justizpolitik macht seitdem einen Großteil der legislativen Tätigkeit der Union aus.

3. Der Weg zu einem Europäischen Polizeiamt (Europol)

3.1 Internationale polizeiliche Zusammenarbeit

Seit den 1920er Jahren besaßen die Polizeibehörden mit Interpol eine Institution, über die sie grenzüberschreitend Informationen austauschen und Fahndungersuche ausstellen konnten. Der große Vorzug Interpols bestand bzw. besteht zweifellos in seiner nahezu universalen Mitgliedschaft. Diese Mitgliedschaft, die demokratische Rechtsstaaten ebenso mit einschließt wie Diktaturen, setzt der Funktionsweise Interpols jedoch gleichzeitig Grenzen.

In den europäischen Polizeibehörden wurde seit den 1960er Jahren über die Ineffektivität Interpols geklagt und über alternative bzw. zusätzliche Möglichkeiten zur polizeilichen Zusammenarbeit nachgedacht.¹⁴ Auf die Tagesordnung der europäischen Politik kam das Projekt eines europäischen Polizeiamtes allerdings erst Ende der 1980er Jahre. Die Bundesregierung spielte innerhalb der EG dabei eine Vorreiterrolle. Ein Vorschlag des damaligen Bundeskanzlers Kohl, ein europäisches Fahndungsbüro nach dem Vorbild des FBI einzurichten, stieß 1988 allerdings noch auf deutliche Ablehnung, insbesondere auf Seiten Großbritanniens. Dessen ungeachtet enthielt die während der Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag vorgelegte Initiative der Bundesregierung (vgl. oben) auch einen

14 Ebenda, S. 191f. Für einen Überblick zu Europol vgl. auch John Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation*, Boulder, CO (Lynne Rienner), 2003.

Vorschlag zum Aufbau Europol in zwei Schritten. Zunächst sollte Europol als *Relaisstation* für den Informations- und Erfahrungsaustausch ausgebaut werden, um dann auch Handlungsbefugnisse in den Mitgliedstaaten zu erhalten.¹⁵

3.2 Die Verhandlungen über die Europol-Konvention

Der Startschuss für den Aufbau eines europäischen Polizeiamtes wurde auf dem Maastrichter Gipfel Ende 1991 gegeben. Die Arbeiten daran verliefen zweigleisig: Einerseits wurde ein völkerrechtliches Abkommen zu Europol ausgehandelt, das von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden musste. Diese Verhandlungen zogen sich bis Mitte 1995 hin. Bis zum Abschluss der Ratifizierungsverfahren vergingen weitere drei Jahre, so dass die Konvention erst im Oktober 1998 in Kraft treten konnte. Parallel dazu wurde in nur eineinhalb Jahren eine Ministervereinbarung über eine Europäische Drogeneinheit als Vorläuferorganisation von Europol ausgehandelt, die bereits Anfang 1994 ihre Arbeit aufnahm.

Bei der Europäischen Drogenstelle handelt es sich nicht um eine Institution mit eigenen Befugnissen, sondern um eine effektive Bündelung der bestehenden intergouvernementalen Zusammenarbeit. Als Außenstellen der nationalen Polizeibehörden können die nach Den Haag entsandten Verbindungsbeamten Informationsgesuche aus ihren Ländern weitergeben und beantworten. Anfragen und deren Beantwortung unter Rückgriff auf nationale Datenbestände geschehen dabei nach dem jeweils gültigen nationalen Recht. Im Gegensatz zu Interpol besitzen die Verbindungsbeamte Zugang zu umfangreicheren Dateien, die beispielsweise auch bloße Verdachtsmomente enthalten.

3.3 Der Streit um das Immunitätenprotokoll

Damit Europol seine Arbeit aufnehmen konnte, musste nicht nur die Europol-Konvention von den Parlamenten der Mitgliedstaaten ratifiziert, sondern darüber hinaus eine Reihe von Durchführungsbestimmungen verabschiedet bzw. verhandelt werden. Neben einer Reihe unproblematischer Bestimmungen, beispielsweise zum Sitzabkommen mit den Niederlanden, gab es dabei äußerst kontroverse Verhandlungen über das so genannte Immunitätenprotokoll. Strittig war dabei, ob es für eine Immunität für Europolbeamte überhaupt eine Notwendigkeit bzw. Rechtfertigung gab. Befürworter einer Immunitätenregelung verwiesen auf die bei anderen internationalen Organisationen übliche Praxis, mit der die Angehörigen internationaler Einrichtungen vor einer möglicherweise willkürlichen oder politisch motivierten Strafverfolgung durch Behörden des Sitzstaates geschützt wurden. Wie jedoch insbesondere die Bundesregierung argumentierte, entfällt die Rechtfertigung für eine Immunitätenregelung, wenn die Mitarbeiter einer internationalen Organisation selbst in einer Art und Weise tätig würden, die in die Grundrechte eingreift. Auch Burkhard Hirsch betont, dass die Tradition, Angehörigen internationaler Institutionen Immunität zu verleihen, angesichts des weit fortgeschrittenen Standes der

15 Knelangen, a.a.O. (Anm. 5), S. 200f.

europäischen Integration und angesichts einer mit polizeilichen Befugnissen ausgestatteten Institution nicht umstandslos fortgesetzt werden.¹⁶ Dass es sich bei der Arbeit von Europol hingegen „nur“ um den Austausch und die Analyse von Daten handele, wie Befürworter der Immunitätenregelung argumentieren, kann insofern nicht überzeugen, als das Ziel dieser „nur“ datenverarbeitenden Tätigkeit ja darin liegt, Ermittlungen und Strafverfolgung in den Mitgliedstaaten zu unterstützen oder zu initiieren (s.u.). Falsch eingegebene oder verarbeitete Daten können im ungünstigsten Fall sogar zu ungerechtfertigten Festnahmen oder Hausdurchsuchungen führen.¹⁷

Obwohl zahlreiche Experten sowie die Bundesregierung schwere Bedenken gegen die Immunitätsregelung hatten, konnten sie sich mit ihrer Kritik nicht durchsetzen, und das Immunitätenprotokoll trat zusammen mit der Europol-Konvention in Kraft. Allerdings hatte sich in den Debatten auch ein Konsens darüber herausgebildet, dass es in dem Moment, in dem Europol-Beamte operative Aufgaben, etwa in gemeinsamen Ermittlungsteams, übernehmen, für diese Tätigkeiten keine Immunität geben könne (vgl. ausführlicher unten).

3.4 Arbeitsaufnahme und weitere Entwicklung Europols

Im Juli 1999, ein dreiviertel Jahr nach Inkrafttreten der Europolkonvention, nahm das Europäische Polizeiamt in Den Haag seine Arbeit auf. Die ca. 50 Verbindungsbeamten aus den Mitgliedstaaten arbeiten mit ca. 150 Europol-Beamte zusammen. In den folgenden Jahren wächst das Personal auf nahezu 400 an (vgl. Tabelle 1). Im Mittelpunkt der ersten Jahre stehen der Aufbau des Informationssystems und die Etablierung von Kooperationsabkommen mit Drittstaaten. Gleichzeitig werden die ursprünglich auf wenige Deliktgruppen begrenzten Befugnisse Europols kontinuierlich erweitert.

Tabelle 1: Entwicklung von Budget und Personal Europols

Jahr	Budget	Personal
1997	5,5 Mio	94
1998	6,4 Mio	118
1999	18,9 Mio	169
2000	27,5 Mio	198
2001	33,2 Mio	203
2002	51,7 Mio	242
2003	55,5 Mio	299
2004	58,8 Mio	391

16 Burkhard Hirsch, Immunität für Europol – eine Polizei über dem Gesetz?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1998, S. 10-12. In der Bundesregierung hatte sich zwischen den Koalitionsparteien eine Kontroverse um die Notwendigkeit des Immunitätenprotokolls entsponnen, die erst durch einen Kabinettsbeschluss beigelegt werden konnte. Aus anderen Mitgliedstaaten sind jedoch keine nennenswerten Auseinandersetzungen bekannt geworden Knelangen, a.a.O. (Anm. 5), S. 236.

17 Andreas Nachbaur, Europol – Beamte und Immunität – ein Sündenfall des Rechtsstaates, in: Kritische Justiz, 1998, S. 236.

Während Europol seine datenverarbeitende Tätigkeit aufnimmt, verhandeln die Mitgliedstaaten bereits über eine Ausweitung der Befugnisse auf operative Tätigkeiten im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen. Mit der Verabschiedung entsprechender Maßnahmen 2002/2003 kommen die Arbeiten an Mandat, Aufgaben und Funktionsweise Europols allerdings erst einmal an ein Ende. In den Mittelpunkt rücken hingegen Defizite bei der Umsetzung beschlossener Maßnahmen. Polizeipolitiker beklagen die mangelnde Bereitschaft der nationalen Zentralstellen, ihren Verpflichtungen zur Übermittlung von Daten an Europol nachzukommen. Auch bei der Umsetzung von Rahmenbeschlüssen werden die Fristen von zahlreichen Mitgliedstaaten nicht eingehalten. Auf einschneidende Ereignisse wie den Terroranschlag am 11. März 2004 in Madrid reagierte die EU daher weniger mit neuen Gesetzesvorhaben, sondern vor allem mit dem politischen Appell, die vorhandenen Beschlüsse zügig umzusetzen und bestehende Instrumente zu nutzen.

4. Aufgaben von Europol

Die Aufgaben Europols sind in mehrerlei Hinsicht eingeschränkt. Prinzipiell ist Europol nur zuständig für schwerwiegende Formen internationaler Kriminalität, von denen mehrere Mitgliedstaaten betroffen sind. In den Verhandlungen über die Europol-Konvention konnten die Mitgliedstaaten zunächst keine Einigung über die Bereiche internationaler Kriminalität erzielen, für die Europol zuständig sein sollte. Die Konvention nennt zunächst nur Drogenhandel, Nuklearschmuggel, Schleuserkriminalität, Menschenhandel und Kfz-Kriminalität. In einem Anhang zur Konvention werden jedoch weitere Formen der internationalen Kriminalität aufgelistet, die durch einen einfachen Ratsbeschluss (das heißt ohne ein langwieriges Ratifizierungsverfahren) in die Kompetenz Europols überführt werden können. Tatsächlich haben die Mitgliedstaaten den Zuständigkeitskatalog von Europol sukzessive ausgeweitet, zunächst im Dezember 1994 auf Autoschieberei und damit zusammenhängende Geldwäsche, im Dezember 1998 auf terroristische Straftaten und im April 1999 auf die Bekämpfung von Falschgeld. Im Dezember 2001 schließlich wurde Europol die Zuständigkeit für sämtliche, im Anhang aufgelistete Kriminalitätsformen übertragen. Auch im Jahr 2001 bezogen sich allerdings noch über die Hälfte der von Europol behandelten Fälle auf Rauschgiftdelikte, gefolgt von illegaler Einwanderung (17,4 %) und Kfz-Diebstahl (8,6%).¹⁸

Darüber hinaus sind insbesondere Zwangsmaßnahmen wie Verhaftungen oder Wohnungsdurchsuchungen von den Tätigkeiten Europols ausgenommen. Die Souveränitätsvorbehalte bei den Mitgliedstaaten sind in diesem sensiblen Bereich auch viel zu groß, um an derartige Kompetenzübertragungen an eine europäische Polizeibehörde auch nur zu denken.

Europols Aufgabe besteht also nicht darin, die nationalen Polizeien zu ersetzen, sondern darin, sie in ihrer Arbeit zu unterstützen. Den Schwerpunkt bilden dabei der Austausch und die Analyse von Daten. Darüber hinaus hat der Rat in den letzten Jahren die

¹⁸ Europol Jahresbericht 2001, S. 6 (Ratsdokument 8381/02).

Voraussetzungen für Aufgaben geschaffen, die als „operativ“ bezeichnet werden. Hierunter fallen vor allem die Mitwirkung von Europolbeamten an gemeinsamen Ermittlungsteams. Obwohl sich diese Unterscheidung zwischen datenverarbeitenden Aufgaben einerseits und operativen Tätigkeiten andererseits weitgehend durchgesetzt hat, ist es wichtig, sich über die Unschärfe dieser Unterscheidung klar zu sein. Denn die Analyse von Daten dient nicht der kriminologischen Grundlagenforschung, sondern soll zur Effektivierung konkreter Ermittlungen beitragen. Insbesondere in Staaten, in denen das Legalitätsprinzip gilt und die nationalen Ermittlungsbehörden bei einem begründetem Anfangsverdacht tätig werden *müssen*,¹⁹ kann auch die datenverarbeitende Tätigkeit Europols zum Auslöser für nationale Ermittlungsverfahren werden.²⁰

Generell hängt die Beurteilung der Bedeutung und des Einflusses von Europol vor allem davon ab, welcher Stellenwert der datenverarbeitenden Tätigkeit für die Polizeiarbeit beigemessen wird. Wenn bei Ermittlungen Wissen Macht ist, wie Interpol-Generalsekretär Kendall behauptet,²¹ besitzt Europol allein durch die Vielzahl an Daten, auf die es zugreifen und mit denen es arbeiten kann, eine erhebliche Machtposition.

4.1 Datenanalyse und -austausch

Für den Austausch und die Analyse von Daten sind in Den Haag mehrere Dateisysteme aufgebaut worden. In einem Informationssystem werden Daten zu verurteilten und verdächtigen Personen gesammelt. Damit wird ein umfassendes Recherchesystem aufgebaut, auf das Polizeidienststellen über die entsprechenden nationalen Stellen²² und die nationalen Verbindungsbeamte zugreifen können. So führt beispielsweise jede Personenabfrage im deutschen „INPOL-System“ automatisch zu einer Recherche im Europol-Informationssystem.²³

Das „Herzstück Europols“²⁴ sind jedoch die Arbeitsdateien, die zu Analyse Zwecken eingerichtet werden. Sie sind in verschiedener Hinsicht umfangreicher als das Informationssystem. Zum einen können sie zusätzlich zu Daten über Täter auch Daten zu deren Kontaktpersonen, zu möglichen Zeugen sowie zu Opfern enthalten. Darüber hinaus dürfen auch sensible Daten aufgenommen werden, welche die ethnische Herkunft, politische Anschauungen, religiöse oder andere Überzeugungen erkennen lassen sowie die Gesundheit und das Sexualleben betreffen. Mit diesen Analysedateien knüpft Europol an die *in-*

19 Unter anderem in Griechenland, Österreich, Portugal, Schweden und Deutschland.

20 Kremer, Bernd 2001: Immunität für Europol-Bedienstete? Eine Untersuchung der Aufgaben und Befugnisse von Europol unter besonderer Berücksichtigung der Immunitätsproblematik, Frankfurt/Main: Lang, 196f.

21 Zitiert bei Kremer, ebenda, S. 196.

22 Wie bei Interpol und dem SIS richten die Mitgliedstaaten jeweils eine nationale Stelle ein, die allein für die internationalen Kontakte verantwortlich ist. In der Bundesrepublik nimmt diese Aufgabe das Bundeskriminalamt wahr.

23 Kremer, Immunität für Europol-Bedienstete?, a.a.O. (Anm. 20), S. 182.

24 So der BKA-Beamte Zeiger. Jürgen Zeiger, Das EUROPOL-Computersystem. Ein Funke Hoffnung im Kampf gegen das internationale Verbrechen, in: Kriminalistik Nr. 52, 1998, S. 313-315, hier S. 313.

telligence-Arbeit der „European Drug Intelligence Unit“ an (s.o.). Zu einem Problemkomplex, beispielsweise zu synthetischen Drogen, wird eine eigene Analysegruppe gebildet. Weil es sich um äußerst sensible Daten handelt, ist der Zugriff wesentlich restriktiver geregelt. Daten aus den Arbeitsdateien können nicht durch die nationalen Kontaktstellen abgefragt werden. Auf sie können nur die Analytiker Europols zugreifen, die sich in einer entsprechenden Analysegruppe befinden. Ziel der Arbeitsdateien sind Erkenntnisse über systematische Zusammenhänge, beispielsweise zur Struktur grenzüberschreitender krimineller Organisationen. Durch die Zusammenführung großer Datenmengen und deren systematische Analyse sollen neue Zusammenhänge sichtbar werden. So sollen fundierte Bedrohungs- oder Risikobewertungen erstellt werden. Die Analysetätigkeit soll aber auch zur Einleitung von Ermittlungen führen. Die Ergebnisse der Analysetätigkeit werden den Mitgliedstaaten dafür zugänglich gemacht. Im Jahr 2001 beispielsweise wurden insgesamt 16 Analysedateien geführt und 29 operative Arbeitsberichte erstellt.²⁵ Auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung wurden beispielsweise Arbeitsdateien zu den Personenkreisen „Ehemaliges Jugoslawien“, „Irakische Kurden“ und „Ukraine/Moldau“ eingerichtet. Die Analyse der Datei „Irakische Kurden“ konnte die Struktur des Netzwerkes klären und einige zentrale Mitglieder ermitteln. Weitere Themenkomplexe betrafen Kinderpornografie und Geldwäsche sowie bestimmte Gruppen, wie beispielsweise die „ethnisch-albanische oder westafrikanische organisierte Kriminalität“.²⁶ Insgesamt beläuft sich die Zahl aller personenbezogenen Daten in den verschiedenen Arbeitsdateien auf knapp 150.000.²⁷

Abgerundet wird das Europol-Computersystem durch ein so genanntes Indexsystem, auf das auch die Verbindungsbeamten zugreifen können. Das Indexsystem gibt Auskunft darüber, ob zu einem bestimmten Fall Informationen in den Analysedateien gespeichert sind, ohne schon den Inhalt dieser Informationen preis zu geben. Es dient also nur der Feststellung, ob eine weiter gehende Anfrage an Europol sinnvoll erscheint. Sowohl im Informationssystem als auch in den Arbeitsdateien dürfen nur Daten verarbeitet werden, wenn Europol für die entsprechenden Straftaten zuständig ist.

Die Daten, aus denen sich Informationssystem und Arbeitsdateien zusammensetzen, speisen sich aus zwei Quellen. Zum einen geben die EU-Staaten über ihre Verbindungsbeamten Daten direkt ein. Die Eingabe von Daten durch die nationalen Stellen erfolgt, insbesondere was den Datenschutz angeht, nach dem jeweiligen nationalen Recht. Die Funktionsfähigkeit Europols hängt daher zu einem erheblichen Grad von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Polizeibehörden ab, Daten nach Den Haag weiter zu geben. Insbesondere in den Anfangsjahren Europols gab es dabei erhebliche Defizite. Zum anderen geben die Beamten von Europol selbst Daten ein, die sie von Drittstaaten oder internationalen Organisationen beziehen. Entsprechende Kooperationsverträge handelt Europol im Auftrag des Rates selbst aus. In einer ersten Welle wurden vor allem Abkommen

25 Europol Jahresbericht 2002, S. 18, verfügbar unter www.europol.eu.int.

26 Europol Jahresbericht 2002, ebenda, S 19.

27 So das Bundesministerium des Innern in einer Antwort auf die Frage der Bundestagsabgeordneten Pau (PDS) am 15. Januar 2004.

mit den zehn Staaten, die 2004 der EU beitraten, mit den zum Schengen-Verbund gehörenden Staaten Norwegen und Island sowie mit den USA ausgehandelt (vgl. Tabelle 2 im Anhang). In einer zweiten Welle verhandelt Europol vor allem mit den Staaten des westlichen Balkans. Bei diesen Verhandlungen strebt Europol stets ein operatives Abkommen an, das den Austausch personenbezogener Daten einschließt. Bevor ein operatives Abkommen geschlossen werden kann, muss jedoch der Rat einstimmig feststellen, dass dem keine datenschutzrechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Dafür wiederum muss der Verwaltungsrat einen entsprechenden Bericht vorlegen, zu dem wiederum die Gemeinsame Kontrollinstanz als datenschutzrechtliche Kontrollstelle gehört worden ist. Scheitert ein operatives Abkommen an mangelndem Datenschutz, wird stattdessen ein „strategisches Abkommen“ geschlossen, das keinen Austausch personenbezogener Daten erlaubt. Derartige Abkommen wurden beispielsweise mit Russland, der Türkei und Kolumbien ausgehandelt.

4.2 Operative Befugnisse

Die Grenzen zwischen dem Austausch und der Analyse von Daten und den so genannten operativen Befugnissen sind fließend. Denn bereits die *intelligence*-Arbeit Euopols verfolgt natürlich keine kriminologischen Zwecke, sondern soll die Ermittlungstätigkeit der Polizei effektiver und erfolgreicher machen. Allerdings finden Datenaustausch und -analyse noch weitgehend auf Ersuchen der nationalen Polizeistellen statt, für die Europol als *clearing*-Stelle fungiert. Im Gegensatz dazu soll Europol im Rahmen von operativen Aufgaben selbst aktiv werden können.

Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 haben sich die Mitgliedstaaten insbesondere zu zwei Maßnahmen verpflichtet: Sie sollen Europol bis zum Jahr 2004 befähigen, „die Vorbereitung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich operativer Aktionen gemeinsamer Teams mit Vertretern von Europol in unterstützender Funktion, zu erleichtern und zu unterstützen und die Koordinierung und Durchführung solcher Ermittlungsmaßnahmen zu fördern“.²⁸ Darüber hinaus soll sich Europol an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten mit dem Ersuchen wenden können, Ermittlungen in speziellen Fällen vorzunehmen und zu koordinieren.

Eine wichtige Voraussetzung für diese Vorhaben ist bereits geschaffen worden: Seit Sommer 2002 gibt es eine eigene Rechtsgrundlage für die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen.²⁹ Sie können auf Ersuchen jedes Mitgliedstaates eingerichtet werden, wenn sich umfangreichere Ermittlungen mit Bezügen zu anderen Mitgliedstaaten ergeben. Einsätze der Gruppe werden stets nach dem Recht des Mitgliedstaates durchgeführt, in dem

28 Vgl. Art. 30 (2) a EUV.

29 Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen (Amtsblatt L 162 vom 20.6.2002). Bereits im Mai 2000 hatte der Rat Übereinkommen zur Rechtshilfe in Strafsachen angenommen, dessen Art. 13 ebenfalls die Bildung gemeinsamer Ermittlungsteams vorsieht.

ihr Einsatz erfolgt. Das schließt auch mögliche Fälle von Haftung und Schadensersatz mit ein.

Wenige Monate nach der Verabschiedung des Rahmenbeschlusses für gemeinsame Ermittlungsteams einigten sich die Mitgliedstaaten außerdem auf eine Änderung der Europol-Konvention, um die Teilnahme von Europol-Beamten an solchen gemeinsamen Ermittlungsgruppen zu ermöglichen. Dabei ist auch vorgesehen, die Immunität der Europol-Beamten im Rahmen derartiger Ermittlungsgruppen aufzuheben. Allerdings kann dieses Protokoll erst in Kraft treten, nachdem es von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist. Bis sich Europol-Beamte an Ermittlungsgruppen beteiligen, wird daher noch einige Zeit vergehen.

Der Rat möchte Europol auch die Einleitung von Ermittlungen ermöglichen. Hierzu gibt es bislang nur eine rechtlich unverbindliche Empfehlung des Rates. Danach sollen die Mitgliedstaaten etwaige Ersuchen seitens Europol „unverzüglich bearbeiten und diese Ersuchen in angemessener Weise prüfen.“ Wenn sich ein Mitgliedstaat entschließt, keine Ermittlungen durchzuführen, „sollte Europol über diesen Beschluss und grundsätzlich über die Gründe dafür unterrichtet werden.“

Im Zusammenhang mit der Stärkung von Europols operativen Befugnisse steht auch die Schaffung einer Institution zur „optimale[n] Koordinierung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen“³⁰ („Eurojust“), die 2002 ihre Arbeit aufnahm. Dafür entsenden die Mitgliedstaaten je nach Rechtssystem Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte zu Eurojust. Über die Koordinierung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen hinaus versprechen sich Fachleute von Eurojust eine gemeinsame Definition von Prioritäten bei der Verbrechensbekämpfung und eine schnelle Klärung von Zuständigkeiten und Rechtsfragen, die die einzelnen nationalen Rechtssysteme betreffen.³¹ Ähnlich wie Europol verarbeitet auch Eurojust personenbezogene Daten.

5. Wer kontrolliert die Kontrolleure? Demokratische Kontrolle und Grundrechtsschutz

Die effektive „Kontrolle der Kontrolleure“ durch Parlamente, Datenschutzbeauftragte, unabhängige Gerichte und eine kritische Öffentlichkeit ist eine der bedeutendsten Errungenschaften des demokratischen Rechtsstaates. Durch die verstärkte europäische polizeiliche Zusammenarbeit droht diese Errungenschaft allerdings auf nationaler Ebene an Effektivität einzubüßen, ohne dass auf inter- bzw. supranationaler Ebene Kontrollmechanismen geschaffen worden wären, die das Defizit auf nationaler Ebene ausgleichen würden.

30 Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 über die Einrichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (Amtsblatt L 63/1 vom 6.3.2002). Für weitere Informationen zu Eurojust vgl. auch www.eurojust.eu.int/.

31 Wolfgang Schomburg, EUROJUST neben EUROPOL. Kooperation bei der Kooperation in Europa, in: *Kriminalistik*, Jg. 54, Nr. 1, 2000, S. 13-21.

Die Schwächung von Parlamenten und kritischer Öffentlichkeit gegenüber der Regierung ist weder auf die polizeiliche Zusammenarbeit noch auf die Europäische Union beschränkt. Allerdings ist das „Demokratiedefizit“ in der EU aufgrund der weitreichenden Souveränitätsübertragungen besonders ausgeprägt und im Bereich der Polizeikooperation aufgrund der Relevanz für Bürgerrechte besonders brisant. Andrew Moravcsik und Klaus Dieter Wolf zufolge verschiebt sich die innerstaatliche Machtbalance durch internationale Kooperation zunächst einmal ganz generell zu Gunsten der Exekutive und zu Lasten von Parlamenten, gesellschaftlichen Verbänden und der Öffentlichkeit. Denn durch zwischenstaatliche Kooperation können Regierungen traditionell innenpolitische Themen zu außenpolitischen Themen machen und dabei ihre Handlungsspielräume gegenüber innerstaatlichen Akteuren auf vier verschiedene Weisen erhöhen:³² Erstens kann sich die Regierung zunutze machen, dass sie in der Außenpolitik eine stärkere Kontrolle über die Initiierung von Politik hat. Indem Regierungen internationale Initiierung „kartellisieren“, erhöhen sie ihre Kontrolle über das innerstaatliche *agenda setting*. Indem Regierungen auf die für die Außenpolitik bestimmten Verfahren zurückgreifen, erschweren sie zweitens die Möglichkeit innerstaatlicher Opposition. Denn internationale Vereinbarungen erfordern entweder überhaupt keine Ratifizierung oder lassen der Opposition lediglich die Möglichkeit einer „Ja-oder-Nein“-Abstimmung. Regierungen können drittens den privilegierten Zugang zu Informationen nutzen, den sie durch zwischenstaatliche Kooperation erhalten. Als Verhandlungsteilnehmer erhalten Regierungen sowohl technische Informationen als auch Informationen über die Macht und Interessen der Verhandlungspartner zu ungleich niedrigeren Kosten als andere innerstaatliche Akteure. Regierungen können damit die Wahrnehmung der Wichtigkeit eines Themas, der Folgen einer Vereinbarung und der Hintergründe ihres Zustandekommens beeinflussen. Sie können Verantwortung abwälzen oder sich des Zustandekommens einer Vereinbarung rühmen. Viertens können Regierungen ihre Kontrolle über die internationale Agenda dazu nutzen, einen ersten ideologischen Perzeptionsrahmen abzustecken, innerhalb dessen sich eine möglicherweise folgende Debatte bewegt. Zusammengenommen machen diese Mechanismen der Stärkung von Regierungen gegenüber anderen innerstaatlichen Akteuren die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu einer durchaus attraktiven Strategie von Regierungen zur Erhöhung des eigenen Handlungsspielraumes.³³

Die von Moravcsik und Wolf generell konstatierte Verminderung der parlamentarischen und gesellschaftlichen Kontrollmöglichkeiten bei zwischenstaatlicher Kooperation ist im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit besonders dramatisch, da es dort auch um Eingriffe in die Grundrechte der in der EU lebenden Menschen geht. Denn auch wenn Europol-Beamte nicht selbst Zwangshandlungen wie Verhaftungen oder Hausdurchsuchungen vornehmen dürfen, können entsprechende Handlungen der nationalen Polizei-

32 Vgl. Andrew Moravcsik, Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden (Nomos), 1997, S. 211-269, hier: S. 217ff.

33 Vgl. auch Klaus Dieter Wolf, Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden (Nomos), 2000.

behörden durch die Arbeit Europol's veranlasst sein. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht 1983 in seinem so genannten „Volkszählungsurteil“ klar gestellt, dass schon die Speicherung personenbezogener Daten, wie sie Europol vornimmt, als Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung gelten muss.³⁴

Allerdings sind beispielsweise das Ausmaß und System des Datenschutzes unter den EU-Staaten alles andere als einheitlich. Dementsprechend unterscheiden sich auch die Auswirkungen der Europäisierung auf die Mitgliedstaaten teilweise erheblich.

Im Folgenden wird gezeigt, in welcher Hinsicht die Europäisierung der Polizeiarbeit zu einer Stärkung der Exekutiven führt, wobei unter „Exekutive“ über die Regierung hinaus der gesamte, ihr unterstehende polizeiliche und strafjustizielle Apparat verstanden wird.

5.1 Parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle

Für die von Moravcsik und Wolf beschriebene Verschiebung des innerstaatlichen Machtgleichgewichts zu Lasten der Parlamente finden sich im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit zahlreiche Beispiele. Aufgrund der Europäisierung der Polizeiarbeit können die nationalen Parlamente ihre Mitwirkungs- und Kontrollfunktionen *nicht mehr* uneingeschränkt wahrnehmen. Gleichzeitig besitzt das Europäische Parlament trotz Verbesserungen in jüngster Zeit *noch nicht* die Möglichkeit, den Kompetenzverlust der nationalen Parlamente auf supranationaler Ebene zu kompensieren.

Die Anfänge der polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen von TREVI fanden unter nahezu vollständigem Ausschluss der Öffentlichkeit und der Parlamente statt.³⁵ In einer unübersichtlichen Zahl von Arbeitsgruppen arbeiteten Beamte aus den Innenministerien zusammen, die gegenüber den nationalen Parlamenten gar nicht informationspflichtig waren.³⁶ Europaabgeordnete hatten auf ihre Anfragen zu den Aktivitäten im Rahmen von TREVI die Antwort erhalten, es handele sich um Formen der Regierungszusammenarbeit außerhalb der Verträge, weshalb weder Kommission noch Rat zuständig seien.³⁷ Da gleichzeitig die politische Leitung in den Ministerien der Arbeitsgruppenebene von TREVI keine große Beachtung schenkte, kommen Benyon und seine Kollegen zu dem Schluss, es habe „virtually no accountability whatsoever“ gegeben.³⁸

Mit dem Maastrichter Vertrag kam die für TREVI charakteristische Zusammenarbeit außerhalb der Verträge zu einem Ende. Hoffnungen auf eine „Vergemeinschaftung“ der

34 BVerfGE 65, 1.

35 Anderson et al, *Policing the European Union*, Oxford (Clarendon Press), 1995, S. 252; Knelangen, a.a.O. (Anm. 5), S. 89.

36 Andreas Maurer/Jörg Monar, *Parlamentarische Kontrolle und Innere Sicherheit im Prozeß der Europäisierung*, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.), *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen (Leske + Budrich), 2000, S. 311-331, S. 314.

37 Knelangen, a.a.O. (Anm. 5), S. 222.

38 John Benyon et al., *Police Co-operation in Europe: An Investigation*, University of Leicester, Center for the Study of Public Order, 1993, S. 285, zitiert nach Maurer/Monar, *Parlamentarische Kontrolle und Innere Sicherheit im Prozeß der Europäisierung*, a.a.O. (Anm. 36), S. 314.

polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft wurden zwar enttäuscht. Doch immerhin gelang es, die „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ als einen eigenständigen „Pfeiler“ unter das gemeinsame Dach der Europäischen Union zu stellen. Die Präsidentschaft und die Kommission waren nun nicht nur zu einer regelmäßigen Unterrichtung des Europäischen Parlaments, sondern auch zu einer Berücksichtigung seiner Auffassungen verpflichtet. Allerdings bezog sich diese Verpflichtung nur allgemein auf die „wichtigsten Aspekte der Tätigkeit“ in diesem Bereich. Der jeweiligen Präsidentschaft blieb damit ein weiter Ermessensspielraum.

In der Praxis hielten sich die Verbesserungen der parlamentarischen Kontrolle tatsächlich in Grenzen. Auf wichtige Entwicklungen wie die Aushandlung der Europol-Konvention durch die Innenminister konnten weder die nationalen Parlamente noch das Europäische Parlament Einfluss nehmen, weil ihnen der Konventionstext erst übermittelt wurde, als er bereits fertig ausgehandelt war.³⁹ Die nationalen Parlamente sahen sich daher mit der unbefriedigenden Situation konfrontiert, dem bereits ausgehandelten Text entweder zuzustimmen oder ihn in seiner Gesamtheit abzulehnen.

Die von Wolf und Moravcsik beschriebene Verschiebung der innerstaatlichen Machtbalance zu Gunsten der Exekutive wurde bei der Ratifizierung des Immunitätenprotokolls (s.o.) durch den Deutschen Bundestag nochmals deutlich. Im Parlament waren „massive rechtliche Bedenken“ gegen eine Immunitätsregelung für Europolbeamte verbreitet; das Immunitätenprotokoll wurde dennoch „aus europapolitischen Gründen“⁴⁰ ratifiziert. Treffend beschreibt Wilhelm Knelangen die Bundesregierung „in einer überlegenen Position, weil sie ein innenpolitisch umstrittenes Thema durch Hinweis auf übergeordnete europapolitische Interessen Deutschlands mit einem besonderen Legitimationsmuster ausstatten konnte.“⁴¹

Eine deutliche Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten für das Europäische Parlament brachte erst der Amsterdamer Vertrag, der 1999 in Kraft trat. Er schreibt die verbindliche Anhörung des Europäischen Parlaments vor, bevor der Rat einzelne Maßnahmen wie (Rahmen)Beschlüsse oder Übereinkommen verabschiedet. Auf dieser Grundlage hat das Europäische Parlament unter anderem Stellungnahmen zur Ausweitung des Europol-Mandats, zur Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsteams und zur Ergänzung der Europol-Konvention abgegeben. Im Rahmen einer Novellierung der Europolkonvention, die den Mitgliedstaaten derzeit zur Ratifizierung vorliegt, soll die verpflichtende Konsultation des Europäischen Parlaments auch in die Europolkonvention selbst übernommen werden.⁴² Zu Vorschlägen von Mitgliedstaaten oder der Kommission im Rahmen der Europolkonvention müsste das Europäische Parlament dann ebenfalls gehört werden.

39 Knelangen, a.a.O. (Anm. 5), S. 222

40 Beide Zitate stammen vom FDP-Bundestagsabgeordneten Stadler, zitiert nach ebenda, S. 248.

41 Ebenda, S. 248.

42 Rechtsakt des Rates vom 27. November 2003 zur Erstellung – aufgrund von Artikel 43 Absatz 1 des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol-Übereinkommen) – eines Protokolls zur Änderung dieses Übereinkommens, Amtsblatt C 2 vom 6.1.2004.

Dieses so genannte Konsultationsverfahren findet sich auch noch in der Agrarpolitik oder in der Währungspolitik, also in zwei weiteren Politikbereichen, in denen die Mitgliedstaaten eine umfassende Beteiligung des Europäischen Parlaments bislang verhindert haben. In den meisten Politikbereichen sind dem Europäischen Parlament jedoch längst weitergehende Befugnisse eingeräumt worden. So bedürfen eine Reihe von Rechtsakten, beispielsweise Assoziations- oder Erweiterungsverträge der ausdrücklichen Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die weitest gehenden Mitspracherechte hat das Europäische Parlament in jenen Bereichen, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Denn spätestens dann, wenn die Regierungsvertreter im Rat von ihren Kollegen überstimmt werden können, ist die parlamentarische Kontrolle durch nationale Parlamente selbst bei umfassenden Konsultationen nicht mehr effektiv möglich. Insbesondere an der Binnenmarkt-Gesetzgebung, bei der der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, ist das Europäische Parlament daher über das so genannte Mitentscheidungsverfahren gleichberechtigt beteiligt. Kommt keine Einigung zustande, muss ein Vermittlungsausschuss nach Lösungen suchen. Das Mitentscheidungsverfahren strebt das Europäische Parlament auch für den gesamten Bereich der Innen- und Justizpolitik, einschließlich der polizeilichen Zusammenarbeit, an.⁴³

Trotz der Fortschritte durch den Amsterdamer Vertrag bleibt die parlamentarische Kontrolle der polizeilichen Zusammenarbeit unbefriedigend. Nach wie vor bleiben bedeutende Bereiche der polizeilichen Zusammenarbeit aus dem Konsultationsverfahren ausgenommen. So liefen beispielsweise die Verhandlungen zwischen Europol und den USA über ein Abkommen zum Austausch personenbezogener Daten ohne jegliche Beteiligung oder Unterrichtung des Europäischen Parlaments.⁴⁴

5.2 Grundrechtsschutz

Neben der auf die gesetzlichen Grundlagen der Polizeiarbeit gerichteten Arbeit der Parlamente kommt dem konkreten Schutz vor unzulässigen oder unverhältnismäßigen Eingriffen in die Grundrechte besondere Bedeutung bei der „Kontrolle der Kontrolleure“ zu. Wie gesehen, dürfen Europol-Beamte auf absehbare Zeit selbst keine Zwangsmaßnahmen ausüben. Doch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zählt bereits die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten als Grundrechtseingriff. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem „Volkszählungsurteil“⁴⁵ klarstellte, umfasst das im Grundgesetz festgeschriebene allgemeine Persönlichkeitsrecht unter den Bedingungen der

43 Bericht über die Vorschläge des EP zur Regierungskonferenz 2000 vom 27. März 2000 (A5-0086/2000; Berichterstatter: Giorgos Dimitrakopoulos; Jo Leinen), Punkt 46.

44 Ausführlich zu diesem Abkommen: Valsamis Mitsilegas, *The New EU-USA Cooperation on Extradition, Mutual Legal Assistance, and the Exchange of Police Data*, in: *European Foreign Affairs Review* Nr. 8, 2003, S. 515-536. Der Text des Abkommens wurde nicht im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Er kann allerdings über die Homepage von *statewatch* heruntergeladen werden (www.statewatch.com).

45 BVerfG E 65, 1. Vgl. für das Folgende auch Manfred Baldus, *Transnationales Polizeirecht. Verfassungsrechtliche Grundlagen und einfach-gesetzliche Ausgestaltung polizeilicher Eingriffsbefugnisse in grenzüberschreitenden Sachverhalten*, Baden-Baden (Nomos), 2001, S. 190ff.

modernen Datenverarbeitung auch das Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“. Wer nämlich

„nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden.“⁴⁶

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung lässt Einschränkungen nur „im überwiegenden Allgemeininteresse“ zu. Dabei muss der Verwendungszweck präzise bestimmt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Ein „Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabeverbote und Verwertungsverbote“ ist ebenso erforderlich wie „Aufklärungspflichten, Auskunftspflichten und Löschungspflichten“. Schließlich müssen „organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen“ getroffen werden, „welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.“⁴⁷ Hierzu zählen beispielsweise unabhängige Datenschutzbeauftragte.

Im Unterschied zu anderen Behörden, die personenbezogene Daten speichern, bedarf der Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch Polizeibehörden einem besonders hohem Maß an Regelung und Kontrolle, weil bereits die Speicherung und Analyse der Daten operative Auswirkungen haben kann bzw. haben soll (s.o.). Während also Fehler bei der Speicherung und Auswertung von Kundendaten durch Geschäfte schlimmstenfalls zu unwillkommenen Werbesendungen führen, können Fehler bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol im schlechtesten Fall zu Verhaftungen, Wohnungsdurchsuchungen u.ä. führen.

Im Folgenden werde ich die Auswirkungen der Europäisierung der Polizeiarbeit auf den Datenschutz diskutieren. Zunächst werde ich zeigen, dass sich die rechtlichen Standards für den Datenschutz durch eine Europäisierung der Polizeiarbeit verändert haben. Während dies in einigen Staaten Anlass zu einer Erhöhung des Datenschutzes gewesen ist, hat sich der Datenschutz in Staaten mit vormals hohem Schutzniveau eher verschlechtert. Problematischer als das eigentliche Datenschutzrecht erscheinen jedoch die Möglichkeiten, deren Einhaltung zu überwachen. Das dafür vorgesehene Gremium, die Gemeinsame Kontrollinstanz, hat keine ausreichenden Möglichkeiten für eine effektive Kontrolle. Schließlich haben sich durch die Europäisierung der Polizeiarbeit die Möglichkeiten von Betroffenen, Schadensersatz einzuklagen, verschlechtert.

In den EU-Staaten gibt es traditionell sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, was als angemessener Datenschutz gilt und wie seine Einhaltung kontrolliert werden sollte. In den Verhandlungen über die Europolkonvention konnte man sich daher nur auf einen Mindeststandard einigen. Die Europol-Konvention schreibt den Mitgliedstaaten vor, ihren Datenschutz mindestens auf das Niveau des „Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten“ zu heben, das Anfang der achtziger Jahre im Europarat ausgehandelt worden war. Dieses verpflichtet die

46 BVerfG E 65, 1, S. 26.

47 BVerfG E 65, 1, S. 1.

Vertragsstaaten, personenbezogene Daten nur für festgelegte und rechtmäßige Zwecke zu speichern und verlangt einen geeigneten Schutz bei der Verarbeitung „weicher“ Daten. Zwar hatten fast alle westeuropäischen Mitgliedstaaten diese Konvention rasch unterzeichnet, doch zog sich seine Ratifikation in Belgien, den Niederlanden und in Portugal bis 1993, in Griechenland bis 1995 und in Italien bis 1997. Die im gleichen Zeitraum stattgefundenen Ratifikationen der Europolkonvention mag der Ratifikation der Datenschutzkonvention also zusätzliche Dringlichkeit verliehen haben und kam dem Datenschutz in diesen Ländern somit durchaus zugute. Gleiches gilt für die Ratifikation der Datenschutzkonvention in den zehn mittel- und osteuropäischen Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind. Wie bei anderen Aspekten des Grundrechtsschutzes auch, ist der Einfluss der EU auf die Reform des Datenschutzes dieser Staaten schwer zu ermitteln, aber einen Beitrag zur zügigen Ratifizierung dürfte die EU durchaus geleistet haben.

Für die Staaten mit einem hohen Datenschutzniveau birgt die verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit innerhalb der EU die Gefahr einer Aushöhlung und damit einer Verschlechterung des Datenschutzes. Denn personenbezogene Daten, die die Polizei in einem Mitgliedstaat gar nicht speichern dürfte, kann sie über Europol von den Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten beziehen, in denen ein geringerer Datenschutz existiert. Zu einer ähnlichen Verschlechterung des Datenschutzes kann es hinsichtlich der Speicherung bzw. Löschung von Daten kommen. Prinzipiell ist jede eingebende Stelle für die „Pflege“ ihrer Daten verantwortlich, worunter auch ihre Löschung fällt – beispielsweise wenn ein Verdächtiger freigesprochen wurde oder aber wenn eine datenschutzrechtliche Speicherfrist überschritten wurde. Allerdings geht die Verantwortung für die Pflege von Daten in dem Moment auf einen anderen Staat über, wenn dieser neue Informationen zur betreffenden Person eingibt. Infolgedessen können personenbezogene Daten, die nach dem Recht des eingebenden Mitgliedstaates bereits gelöscht werden müssten, weiterhin im Europol-Informationssystem bleiben, weil mittlerweile ein anderer Mitgliedstaat, unter Umständen mit deutlich längeren Speicherfristen, die Verantwortung für diese Daten erhalten hat.⁴⁸ Schließlich ist zwar auch die datenverarbeitende Tätigkeit Europols an die Vorgaben des Europarats-Übereinkommens gebunden. Allerdings ist die datenverarbeitende Tätigkeit Europols deutlich weniger eingeschränkt als diejenige der deutschen Polizei. So hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass für präventiv-polizeiliche Zwecke erhobene personenbezogene Daten grundsätzlich nicht für polizeilich-repressive Zwecke verarbeitet werden dürfen.⁴⁹ In der Europol-Konvention fehlt eine entsprechende Regelung. Daher können personenbezogene Daten, die in Deutschland für präventiv-polizeiliche Zwecke erhoben und an Europol weitergeleitet wurden, in Den Haag auch für polizeilich-repressive Zwecke verarbeitet werden. Europol könnte daher „unter (ausschließlicher) Verwendung von zu präventiv-polizeilichen Zwecken erhobenen personenbezogenen Daten neue bzw. weitergehende Ermittlungsansätze für die Ermittlungen nationaler Strafverfolgungsbehörden gewinnen, die von diesen Behörden – zumindest in der Bundesrepublik Deutschland – zum Zwecke der Strafverfolgung in rechtlich

48 Kremer, a.a.O. (Anm. 20), S. 186.

49 BVerGE 100, S.313, zitiert nach ebenda, S. 253.

zulässiger Weise nicht erhoben bzw. verarbeitet werden dürfen.“⁵⁰ Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts werden so auf dem Weg einer Europäisierung der polizeilichen Datenverarbeitung unterlaufen.

Noch weitaus problematischer muss aus Sicht des Grundrechtsschutzes die Weitergabe personenbezogener Daten an Drittstaaten erscheinen. Zwar setzt die Weitergabe personenbezogener Daten im Allgemeinen⁵¹ eine vertragliche Vereinbarung voraus, deren Zustandekommen wiederum an einen angemessenen Datenschutz im Drittstaat geknüpft ist. Allerdings überwiegen unter den Innenministern in aller Regel die sicherheitspolitischen Erwägungen gegenüber den datenschutzrechtlichen Bedenken. Im Falle des Abkommens mit den USA, deren Datenschutz den europäischen Vorgaben keineswegs entspricht, kam erheblicher politischer Druck, die Verhandlungen zum Erfolg zu führen, hinzu.⁵² Die „Gemeinsame Kontrollinstanz“ (GKI) war zwar an den Verhandlungen mit den USA beteiligt und hat sich nach besten Kräften bemüht, die USA auf datenschutzrechtliche Regelungen zu verpflichten, die in der amerikanischen Praxis nicht verankert sind. Dem vereinten Druck der USA und der an einer Zusammenarbeit interessierten Innenminister konnte die GKI jedoch nur wenig entgegensetzen. Letztlich musste sie sich mit Zusagen der USA zufrieden geben, die weder von der GKI selbst noch von einer unabhängigen amerikanischen Kontrollinstanz überwacht werden können. Damit entsteht aber eben jener kontrollfreie Raum, den es aus datenschutzrechtlicher Sicht unbedingt zu vermeiden gilt.

Um die Problematik des Austauschs personenbezogener Daten mit Drittstaaten zu illustrieren, ist in Tabelle 2 auch aufgeführt, wie „Transparency International“ das Ausmaß an Korruption in denjenigen Staaten einschätzt, mit denen Europol Abkommen ausgehandelt hat bzw. aushandelt. Dabei zeigt sich, dass bereits im Rahmen der Osterweiterung eine Reihe von Staaten in den personenbezogenen Datenaustausch einbezogen wird, in denen Korruption als erheblich verbreiteter gilt als in den EU-15.⁵³ Zwar sind mit den besonders problematischen Drittstaaten Türkei, Russland und Kolumbien nur strategische Abkommen ohne einen Austausch personenbezogener Daten abgeschlossen worden.

50 Ebenda, S. 260.

51 In Ausnahmefällen kann der Direktor allerdings auch personenbezogene Daten ohne eine vertragliche Vereinbarung übermitteln, etwa, „um die grundlegenden Interessen der betreffenden Mitgliedstaaten im Rahmen der Ziele von Europol zu wahren“ (Rechtsakt des Rates vom 12. März 1999 zur Festlegung der Bestimmungen über die Übermittlung von personenbezogenen Daten durch Europol an Drittstaaten und Drittstellen, Amtsblatt C 88/1 vom 30.3.1999). Die Unbestimmtheit dieser Formulierung lässt dem Direktor Europols erhebliche Ermessensspielräume.

52 Mitsilegas, *The New EU-USA Cooperation on Extradition*, a.a.O. (Anm. 44) S. 515-536 und Dorine Dubois, *The Attacks of 11 September: EU-US Cooperation Against Terrorism in the Field of Justice and Home Affairs*, in: *European Foreign Affairs Review*, Jg. 7, Nr. 3, 2002, S. 317-335.

53 Die EU-Staaten Finnland (9,7), Dänemark (9,5) und Schweden (9,3) befinden sich unter den weltweit am wenigsten korrupten Staaten, mit einigem Abstand folgen die Niederlande (8,9), Luxemburg und Großbritannien (je 8,7), Österreich (8,0), Deutschland (7,7), Belgien (7,6), Irland (7,5), Frankreich und Spanien (je 6,9) und Portugal (6,6). Innerhalb der EU-15 bilden Italien (5,3) und Griechenland (4,3) die Schlusslichter. Damit ist Korruption in einigen EU-Staaten erheblich verbreiteter als in einigen der Drittstaaten, insbesondere Island, Norwegen, Kanada und die Schweiz sowie einigen neu beigetretenen EU-Staaten wie Slowenien oder Zypern.

Doch schätzen Experten des Bundeskriminalamtes die Korruption auch im Sicherheitssektor einiger neuer EU-Staaten als so hoch ein, dass ihnen zufolge der Informationsaustausch die Kriminalitätsbekämpfung mehr erschwert als befördert.⁵⁴ Die Weitergabe personenbezogener Daten an Drittstaaten muss in einigen Fällen daher aus datenschutzrechtlicher Sicht als alarmierend eingeschätzt werden.

Die Europäisierung der Polizeiarbeit führt nicht einheitlich zu einer Senkung des rechtlichen Niveaus an Datenschutz; für einige Mitgliedstaaten mit vormals niedrigem Datenschutz bringt die Europäisierung der Polizeiarbeit sogar eine Verbesserung beim Datenschutz mit sich. Die Beispiele machen jedoch gerade für die Bundesrepublik deutlich, dass ein hohes Datenschutzniveau im Zuge der Europäisierung leicht zu unterlaufen ist. Um die tatsächlichen Auswirkungen der Europäisierung auf den polizeilichen Datenschutz ermessen zu können, ist es unbedingt erforderlich, über das materielle Datenschutzrecht hinaus dessen Einhaltung und Kontrolle zu untersuchen. Über die datenverarbeitende Tätigkeit Europol's liegt mittlerweile zwar ein erster Bericht der Gemeinsamen Kontrollinstanz vor. Da sich das Computersystem Europol's im ersten Berichtszeitraum (1998-2002) jedoch erst im Aufbau befand, kann dieser erste Bericht nicht allzu aussagekräftig sein. Größeres Gewicht soll daher im Folgenden auf die „Institutionen“ für die Kontrolle Europol's gelegt werden.

Es entspricht der Logik der Europol-Konvention, die Europol vor allem als *clearing*-Stelle für national erhobene Daten konzipiert, dass auch der Rechtsschutz gegen fehlerhafte Daten in erster Linie den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Dabei spielen Fragen der Haftung eine zentrale Rolle. Sollte einer Person aufgrund von unzulässigen oder unrichtigen Daten ein Schaden entstehen, kann er sich mit einer Schadensersatzklage an ein Gericht des jeweiligen Mitgliedstaates wenden, das dann nach dessen nationalem Recht entscheidet. Die Europol-Konvention schreibt ausdrücklich vor, dass sich ein Mitgliedstaat „zu seiner Entlastung nicht darauf berufen [kann], dass ein anderer Mitgliedstaat oder Europol unrichtige Daten übermittelt hat.“⁵⁵ Experten haben diese Regelungen jedoch aus zwei Gründen kritisiert. Ein erster Kritikpunkt bemängelt, dass es EU-weit kein einheitliches Haftungsrecht gibt, weil sich die nationalen Rechtslagen unterscheiden.⁵⁶ Dem kann zwar entgegnet werden, dass sich die Rechte Betroffener in Staaten mit einem hohen Schutzniveau durch eine europäische Harmonisierung zumindest nicht verschlechtert haben. Allerdings bleibt es bedauerlich, dass sich durch die Europäisierung zwar die Effektivität der Polizeiarbeit, nicht aber unbedingt der Rechtsschutz des Einzelnen verbessert hat.

Schwerer wiegt allerdings der zweite Kritikpunkt, dass die Schadensersatzklagen vor nationalen Gerichten als „äußerst ineffektiv“ eingeschätzt werden.⁵⁷ Denn die Möglich-

54 Vgl. Kremer, a.a.O. (Anm. 20), S. 275.

55 Artikel 38 (1) S. 3, Europol Übereinkommen.

56 Vgl. Petri, Thomas 1998: Die Verwirklichung des „Rechtsstaats“prinzips bei Europol, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, S 441.

57 Gregor Kämper, Polizeiliche Zusammenarbeit in der EU: Entwicklung, Rechtsformen, grundgesetzliche Zulässigkeit, Frankfurt/Main u.a. (Lang), 2001, S. 209.

keiten eines nationalen Gerichts, den Sachverhalt aufzuklären, werden durch die Regelungen des Immunitätenprotokolls erheblich erschwert, das die Mitgliedstaaten im Juni 1997 verabschiedet haben. Danach 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“ (Art. 8). Die Mitgliedstaaten knüpfen damit an eine völkerrechtliche Praxis an, wonach die Immunität von Bediensteten internationaler Organisationen die unabhängige Ausübung ihrer Tätigkeiten erst ermöglichen soll. Das Immunitätenprotokoll hat zur Folge, dass ein nationales Gericht Europol nicht zur Herausgabe von Akten oder Daten verpflichtet kann. Ebenso wenig kann es die zur Verschwiegenheit verpflichteten Europol-Beamten hören. Zwar kann der Europol-Direktor sowohl die Unverletzlichkeit der Europol-Archive als auch die Verschwiegenheitspflicht seiner Beamten aufheben, aber solche Entscheidungen bleiben Ermessensentscheidungen. Ein nationales Gericht wäre dann auf die Gutwilligkeit des jeweiligen Europol-Direktors angewiesen.

Während also nationale Gerichte Schwierigkeiten haben, einen effektiven individuellen Rechtsschutz zu gewährleisten, konnten sich die EU-Staaten bislang nicht dazu durchringen, einen europäischen Individualrechtsschutz zu etablieren, der die Unzulänglichkeiten auf nationaler Ebene ausgleichen kann. Entsprechende Vorstöße waren bislang insbesondere am Widerstand Großbritanniens gescheitert.

Die innen- und justizpolitische Kooperation wurde durch die Errichtung eines eigenständigen „dritten Pfeilers“ außerhalb der Europäischen Gemeinschaft vielmehr in ihrer Gesamtheit gezielt von der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ferngehalten. Ohne diese Einschränkung hätte der EuGH für die innen- und justizpolitische Kooperation zumindest dieselben Zuständigkeiten erhalten, die er in der EG ausübt. Dort hat er nicht nur die Befugnis, Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten bzw. zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission zu entscheiden. Vor allem entscheidet er über die Auslegung des EG-Vertrags und der darauf gründenden Rechtsakte durch so genannte Vorabentscheidungsverfahren. Dabei werden dem EuGH Fragen der Auslegung des Europarechts von den nationalen Gerichten zur Entscheidung vorgelegt, wenn diese dies für erforderlich halten. Handelt es sich um ein letztinstanzliches Gericht, ist dieses sogar zur Vorlage beim EuGH verpflichtet. Die Vorabentscheidungsverfahren gewährleisten eine einheitliche Auslegung des Europarechts in den Mitgliedstaaten. Großbritannien sperrte sich jedoch vehement gegen Vorabentscheidungen im Bereich der Innen- und Justizpolitik. Dementsprechend scheiterte 1991 das Vorhaben, die Europäische Gemeinschaft mit der Innen- und Justizpolitik zu betrauen. Stattdessen wurde ein eigenständiger „dritter Pfeiler“ errichtet, der nicht der Jurisdiktion des EuGH unterlag.

Bei den Verhandlungen über den Amsterdamer Vertrag konnte wenigstens erreicht werden, dass die Mitgliedstaaten durch eine eigene Erklärung den EuGH mit einer Kompetenz für Vorabentscheidungen in der Innen- und Justizpolitik betrauen können. Bis auf Großbritannien haben alle Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Während Frankreich und Irland nur ihre letztinstanzlichen Gerichte für vorlageberechtigt erklärten, haben die anderen Mitgliedstaaten allen Gerichten diese Befugnis verliehen. Auf dieselbe Weise wurde auch die Auslegung der Europol-Konvention geregelt. Wiederum übertrug lediglich Großbritannien dem EuGH nicht die Zuständigkeit für eine verbindli-

che Auslegung. Einen wirklich einheitlichen europäischen Rechtsraum gibt es daher weder hinsichtlich Europol's noch mit Blick auf den allgemeinen Bereich der Innen- und Justizpolitik.

Mit der Kontrolle der Datenverarbeitung durch Europol wurde anstelle des Europäischen Gerichtshofes eine eigens eingerichtete „Gemeinsame Kontrollinstanz“ (GKI) betraut. Die GKI setzt sich aus Vertretern nationaler Kontrollinstanzen zusammen, die die Zulässigkeit von Datenübermittlungen nach jeweiligem nationalen Recht in den Mitgliedstaaten kontrollieren. Die Hauptaufgabe der GKI ist es zu prüfen, ob durch die Datenverarbeitung durch Europol die Rechte der jeweiligen Personen verletzt werden.

Generell hat die GKI die Funktion eines Datenschutzbeauftragten für Europol. Die GKI nimmt zu verschiedenen Maßnahmen Europol's Stellung, beispielsweise wenn eine Arbeitsdatei eingerichtet oder ein Abkommen mit Drittstaaten verhandelt wird. Stellt die GKI Verstöße gegen die Datenschutzbestimmungen der Europol-Konvention fest, teilt sie dies dem Direktor Europol's mit. Allerdings zieht die Feststellung eines Rechtsverstößes nicht unbedingt Konsequenzen nach sich. Der Verwaltungsrat von Europol beschäftigt sich zwar mit den Problemen, auf die ihn die GKI aufmerksam macht, aber er ist „nicht verpflichtet, Abhilfe zu schaffen oder den Direktor zu einer solchen anzuhalten. Die GKI hat damit keine Möglichkeiten, die Einhaltung der Vorschriften der Konvention zu erzwingen.“⁵⁸

Über diese generelle Kontrollfunktion ist die GKI auch für die Prüfung von Beschwerden zuständig, die Einzelpersonen an sie richten. Ihre Befugnisse kommen dabei denen eines Gerichts nahe. Beschwerden können von Personen eingereicht werden, die sich in ihrem Recht auf Auskunft, Berichtigung oder Löschung von sie betreffenden Daten verletzt sehen. Nach der Europol-Konvention kann jede Person einen Antrag auf Auskunft über sie betreffende Daten stellen. Unter Umständen erhält der Antragsteller jedoch lediglich die Mitteilung, dass eine Überprüfung vorgenommen worden ist, ohne aber mitgeteilt zu bekommen, ob zu seiner Person nun Daten bei Europol vorliegen. Zu einer solchen Mitteilung kann es kommen, wenn sie etwa zur Bekämpfung von Straftaten für erforderlich gehalten wird. Die Unbestimmtheit dieser Regelung lässt Europol einen großen Interpretationsspielraum. Allerdings kann der Antragsteller bei der GKI Beschwerde einlegen. Dies kann er auch dann, wenn er Europol um eine Berichtigung oder Löschung von ihm betreffenden fehlerhaften Daten ersucht hat, ohne eine befriedigende Antwort erhalten zu haben. Die GKI hat in solchen Fällen die Funktion einer Berufungsinstanz. Ihre Entscheidungen sind rechtsgültig, das heißt sie können von keinem Gericht korrigiert werden.

Diese Befugnis zu einer rechtsgültigen Entscheidung ist heftig kritisiert worden, weil die Gemeinsame Kontrollinstanz damit zwar die Befugnisse eines Gerichts hat, ohne aber unbedingt die Voraussetzungen an eine unabhängige Rechtsprechungsinstanz zu erfüllen. Zwar sind die Mitglieder der GKI unabhängig und dürfen von keiner anderen Instanz

58 Nicoletta Kröger, *Europol. Europäisches Polizeiamt und Individualrechtsschutz. Vereinbarkeit mit Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention?* Frankfurt/Main u.a. (Peter Lang Verlag), 2004, S. 115.

Weisungen entgegennehmen. Gegenüber der Entscheidung eines Mitgliedstaates kann sich die GKI jedoch nur mit einer Zweidrittelmehrheit durchsetzen. Außerdem berät die GKI Europol in datenschutzrechtlichen Fragen. Diese Beratungstätigkeit verträgt sich jedoch nicht gut mit der Kontrolltätigkeit der GKI, weil die GKI durch ihre Beratungsaufgaben „in die Verantwortungsstruktur der Verwaltung eingebunden wird, woraus zumindest Zweifel an der Unparteilichkeit erwachsen können.“⁵⁹

Auch im Vergleich zum Datenschutz, wie er Bundesbürgern gegenüber der deutschen Polizei zugute kommt, hat das in der Europol-Konvention vorgesehene Verfahren erhebliche Schwächen. Während das Bundesdatenschutzgesetz vorschreibt, Betroffene nach Ende der Ermittlungen von der Speicherung ihrer persönlichen Daten in Kenntnis zu setzen, fehlt eine entsprechende Regelung für Europol. Bedenklich ist außerdem, dass über die von Drittstaaten und Drittstellen an Europol übermittelten Daten überhaupt keine Regelung besteht, „so dass offen bleibt, ob in diesem Fall überhaupt ein Auskunftsanspruch besteht und welchen gesetzlichen Vorgaben ein solcher gegebenenfalls folgt.“⁶⁰ Insgesamt kann daher nicht überraschen, dass es nur in Ausnahmefällen zu Beschwerden kommt. Dies jedoch als Ausdruck eines funktionierenden Datenschutzes zu verstehen, wie es die GKI in ihrem ersten Tätigkeitsbericht tut, erscheint angesichts einer fehlenden Benachrichtigung, dass personenbezogene Daten gespeichert wurden, fragwürdig.

6. Der Konvent und die Reform der Polizeikooperation in der EU

Mit Defiziten bei der parlamentarischen Kontrolle und beim Grundrechtsschutz befasste sich auch der so genannte „Verfassungskonvent“, der zwischen März 2002 und Juli 2003 einen Entwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag ausarbeitete.⁶¹ Eingesetzt wurde der Konvent auf Druck jener Mitgliedstaaten, die von der Arbeitsweise und den Ergebnissen der voran gegangenen Regierungskonferenz(en) enttäuscht waren. Beim Abschluss der „Regierungskonferenz 2000“ auf dem Europäischen Rat in Nizza hatten die Staats- und Regierungschefs drei Tage lang über eine Reform der EU-Institutionen gestritten. Dennoch wurde kein Ergebnis erzielt, das aus Sicht der integrationsbereiteren Mitgliedstaaten die Funktionsfähigkeit der Institutionen in einer auf 25 Mitglieder erweiterten EU gewährleisten würde. Die integrationsbereiteren Mitgliedstaaten konnten allerdings durchsetzen, dass sich bereits 2004 eine weitere Regierungskonferenz mit einer Reform der EU befassen würde. Vor allem aber erreichten sie, dass die Vorarbeiten zu dieser Regierungskonferenz einem Gremium übertragen würde, in dem nicht die Beauftragten der Regierungen, sondern Vertreter der nationalen Parlamente und des Europäischen Parla-

59 Jochen Frowein/Nico Krisch, Der Rechtsschutz gegen Europol, in JZ, Nr. 12, 1998, S. 589-597, S.592.

60 Kröger, Europol, a.a.O. (Anm. 68), S. 109.

61 Einzelheiten zu den Arbeiten des Konvents einschließlich aller Arbeitspapiere und Debatten finden sich unter european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE. Eine ausführliche Diskussion des vom Konvent vorgelegten Entwurfs für einen europäischen Verfassungsvertrag findet sich darüber hinaus im Sonderheft der Zeitschrift „Integration“ vom November 2003.

ments die Mehrheit bilden würden.⁶² Damit sollte eine Abkehr von Verhandlungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner nationaler Interessen erreicht werden.

Unter der Leitung des ehemaligen französischen Staatspräsidenten, Valéry Giscard d'Estaing, beschloss der Konvent, den Regierungen der Mitgliedstaaten nicht mehrere Optionen für die weitere Reform der EU, sondern einen einzigen Entwurf für einen europäischen Verfassungsvertrag vorzulegen. Allerdings erfüllte sich die an einen einheitlichen Vertragstext geknüpfte Hoffnung, die Staats- und Regierungschefs würden den Verfassungsentwurf des Konvents in seiner Gesamtheit übernehmen, nicht. Vor allem die vorgeschlagene Reform der Stimmengewichtung im Rat brachte die Verhandlungen im Dezember 2003 zunächst zum Scheitern. Erst im Juni 2004 einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen modifizierten Text. Im Bereich der strafjustiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit hat es gegenüber dem Konventsentwurf allerdings nur geringfügige Änderungen gegeben. So ist insbesondere die Harmonisierung von Straftatsbeständen und Mindeststrafen aufgrund britischen Drängens erschwert worden, wenn dabei die Grundlagen des nationalen Strafrechts berührt werden. Um in Kraft zu treten, muss der Verfassungsvertrag nun von allen 25 Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen dazu ein Referendum vorgesehen ist, ist der Ausgang des Ratifikationsverfahrens offen. Ob der Verfassungsvertrag in seiner vorliegenden Form überhaupt geltendes Recht wird, ist daher äußerst ungewiss.

Die öffentliche Debatte um Stimmengewichte im Rat hat die weit reichenden Reformen, die der Verfassungsvertrag für die Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit vorsieht, in den Hintergrund gedrängt. Dabei bildete die Reform der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit einen Schwerpunkt der Konventsarbeiten. Ihr war eine eigene Arbeitsgruppe „Freiheit, Sicherheit und Recht“ gewidmet. Für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts war darüber hinaus die Arbeitsgruppe relevant, die sich mit Reformen des Grundrechtsschutzes befasste. Die Berichte dieser Arbeitsgruppen dienten als Grundlage des Entwurfs für einen Verfassungsvertrag, der den Staats- und Regierungschefs im Sommer 2003 übergeben wurde.

Der Verfassungsvertrag sieht sowohl eine effizientere Beschlussfassung als auch eine verbesserte demokratische Kontrolle der polizeilichen Zusammenarbeit vor. Entscheidungen über Aufbau und Tätigkeiten Europol's sollen die Mitgliedstaaten künftig mit einer qualifizierten Mehrheit treffen können. Das Europäische Parlament entscheidet dabei gleichberechtigt mit. Lediglich Beschlüsse über operative Aufgaben Europol's sollen weiterhin einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments getroffen werden. In beiden Fällen bedeutet der Wegfall der Ratifikationsverfahren in mittlerweile 25 Staaten eine erhebliche Erleichterung bei der Beschlussfassung.

62 Neben dem Vorsitzenden und seinen beiden Stellvertretern umfasste der Konvent 15 Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, 30 Vertreter der nationalen Parlamente, 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments, 2 Vertreter der Europäischen Kommission sowie 39 Vertreter aus den damaligen 13 Beitrittskandidaten (die zehn zum 1. Mai 2004 beigetretenen Staaten sowie Rumänien, Bulgarien und die Türkei). Hinzu kam jeweils ein stellvertretendes Mitglied. Das Mandat des Konvents sieht vor, dass sich die Mitglieder aus den Beitrittsländern uneingeschränkt an der Diskussionen beteiligen, einen sich abzeichnenden Konsens unter den alten Mitgliedstaaten jedoch nicht verhindern können.

Die Einführung des legislativen Normalverfahrens für künftige Änderungen des Europol-Mandats, bei dem Rat und Europäisches Parlament gleichberechtigt beschließen, wertet das Europäische Parlament in der polizeilichen Zusammenarbeit erheblich auf. Darüber hinaus sollen auch die nationalen Parlamente in die Kontrolle Europols mit einbezogen werden. Der Verfassungsvertrag legt hierfür keine weiteren Details fest, sieht aber die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes vor. Diese Aufwertung der nationalen Parlamente erscheint sinnvoll, weil auf absehbare Zeit kein „europäisches FBI“ geplant ist und exekutive Maßnahmen ausschließlich durch nationale Polizeibeamte vorgenommen werden. Insofern bleibt die demokratische Kontrolle der mitgliedstaatlichen Polizeien die Aufgabe nationaler Parlamente (bzw. der Länderparlamente in der Bundesrepublik). Durch den Verfassungsvertrag werden nun deren Möglichkeiten verbessert, sich über die Europäisierung der Polizeiarbeit zu informieren und auf diese Einfluss zu nehmen. Die oben beschriebene Verschiebung der Balance zugunsten der Exekutive und zu Lasten der Legislative kann durch die vorgesehene Neuregelungen zur parlamentarischen Kontrolle abgemildert werden.

Die größten Verbesserungen gibt es bei der gerichtlichen Kontrolle, insbesondere beim Grundrechtsschutz: Vor allem ist hier dem Konvent gelungen, was verschiedenen Regierungskonferenzen nicht gelungen war, nämlich die polizeiliche Zusammenarbeit zu vergemeinschaften und somit prinzipiell der Rechtsprechung des EuGH zu unterwerfen. Zwar übernimmt der Verfassungsentwurf die Einschränkung des EU-Vertrags, wonach der Gerichtshof nicht zuständig ist

„für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit, wenn die entsprechenden Handlungen unter das innerstaatliche Recht fallen.“

Die Mitgliedstaaten haben mit Hilfe dieser Regelung sicher gestellt, dass ein Kernbereich ihrer Staatlichkeit nicht durch den EuGH reglementiert werden kann. Gleichzeitig haben jedoch nun alle Mitgliedstaaten dem EuGH die Zuständigkeit für die Auslegung von europäischen Rechtsakten übertragen. Die bis dahin bestehende Fragmentierung des europäischen Rechtsraumes findet somit ein Ende.

Eine Verbesserung des Grundrechtsschutzes erreicht der Verfassungsentwurf auf zweierlei Weise: Zum einen wird die Charta der Grundrechte, die Ende 2000 lediglich feierlich proklamiert wurde, Teil des Verfassungsvertrags. Die Handlungen aller EU-Institutionen, einschließlich Europols, werden damit eindeutig an einen Grundrechtskatalog gebunden. In seiner Rechtsprechung kann sich der Europäische Gerichtshof direkt auf die im Verfassungsvertrag genannten Grundrechte beziehen und muss keinen Umweg mehr über die „gemeinsamen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten“ gehen. Schließlich gewinnt die Bindung an einen Grundrechtskatalog durch die Aufnahme in den Verfassungsvertrag an Sichtbarkeit. So kann beispielsweise jede Bürgerin/jeder Bürger im Verfassungsvertrag lesen, dass „[j]eder Mensch [...] das Recht auf Schutz der ihn betreffenden personenbezogenen Daten [hat]“ und dass die „Einhaltung dieser Vorschriften [...] von einer unabhängigen Behörde überwacht [wird].“

Zum anderen schafft der Verfassungsvertrag die Voraussetzungen für einen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Für dessen verbindliche Auslegung, gerade auch bei Klagen einzelner Bürgerinnen und Bürger, ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zuständig – keine Institution der EU, sondern des Europarates in Straßburg. Bislang fehlte der EU eine Kompetenz für den Grundrechtsschutz, so dass sie auch der Menschenrechtskonvention nicht beitreten konnte. Infolgedessen waren zwar alle Mitgliedstaaten, nicht aber die EU selbst, der Europäischen Menschenrechtskonvention unterworfen. Dies führte regelmäßig dazu, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Beschwerden aus den EU-Staaten für unzulässig erklärte, weil sie im Kern Fragen des Europarechts betrafen. In diesen Fällen konnten weder die Mitgliedstaaten noch die EU belangt werden.

Der parlamentarischen Kontrolle und dem Grundrechtsschutz hat die starke Präsenz der Parlamentarier im Konvent offensichtlich gut getan. Den Reformvorschlägen liegt die Vorstellung zugrunde, dass die EU im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit effektiv arbeiten können soll, dass diese Europäisierung der Polizeiarbeit jedoch nicht zu Lasten parlamentarischer Kontrolle und Grundrechtsschutz gehen darf. Umso bedauerlicher erscheint es, dass die Ratifikation des Verfassungsentwurfs alles andere als sicher ist. Bereits ein ablehnendes Referendum, beispielsweise in Großbritannien, Polen oder Dänemark, würde ausreichen, um das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages zu verhindern. Gerade weil die Reformen bei der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit jedoch kaum für ein mögliches Scheitern des Ratifikationsverfahrens ausschlaggebend sein werden, sollte in einem solchen Fall nach alternativen Wegen gesucht werden, die Übernahme der Reformvorschläge in europäisches Recht zu erreichen.

7. Schluss

Ohne eine europäische Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit würde der Prozess der europäischen Integration Straftäter und Terroristen gegenüber Polizei und Strafverfolgungsbehörden begünstigen. Zu einer europäischen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gibt es daher keine Alternative. Nur die enge Kooperation der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden kann verhindern, dass sich kriminelle und terroristische Netzwerke die Gleichzeitigkeit offener Grenzen einerseits und nationaler Fragmentierung der Strafverfolgung andererseits zunutze machen. Eine engere Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit entspricht darüber hinaus dem Umstand, dass die EU-Staaten zu einer Sicherheitsgemeinschaft zusammengewachsen sind. Vor diesem Hintergrund wäre es ein Anachronismus, wenn ein Staat beispielsweise bei der Bekämpfung des Terrorismus nicht die Unterstützung der anderen Mitgliedstaaten erhalten würde.⁶³

63 Vgl. hierzu ausführlicher: Wolfgang Wagner, *Towards an Internal Security Community. The Democratic Peace and the Politics of Extradition in Western Europe*, in: *Journal of Peace Research*, Jg. 40, Nr. 6, 2003, S. 695-712.

So notwendig die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit allerdings zweifellos ist, so wichtig ist es gleichzeitig, dass die Europäisierung der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung nicht zu einer Aushöhlung von demokratischer Kontrolle und Grundrechtsschutz führt. Bislang hat die Funktionslogik der europäischen Integration jedoch zu einer Verschiebung der Balance zwischen Sicherheitsbehörden einerseits und ihren Kontrolleuren andererseits geführt: Durch die Verlagerung von Entscheidungen in europäische Institutionen ist die Kontrolle durch die nationalen Parlamente schwieriger geworden, ohne dass das Europäische Parlament die Kompetenzen erhalten hätte, um dieses Ungleichgewicht auszugleichen. Gleiches gilt, wie oben ausgeführt, auch für den Grundrechtsschutz.

In der Funktionslogik der europäischen Integration liegen jedoch erhebliche Selbstheilungskräfte. So macht sich das Europäische Parlament seit langem für eine Reform der „dritten Säule“ stark. Und Europapolitiker in zahlreichen Mitgliedstaaten haben sich erst für die Ausarbeitung und dann für die vertragliche Verankerung der Grundrechtscharta eingesetzt. Der Verfassungskonvent hat diese Selbstheilungskräfte nun freigesetzt. Die im Verfassungsvertrag vorgeschlagenen Reformen bedeuten eine ganz erhebliche Verbesserung der demokratischen und gerichtlichen Kontrolle im Bereich der inneren Sicherheitspolitik. Umso bedauerlicher erscheint daher, dass das Projekt eines europäischen Verfassungsvertrages durch die prestigegetränkten Diskussionen über die Anzahl von Kommissaren und Stimmen, die jedem Mitgliedstaat zustehen, erheblichen Schaden genommen hat. Eine erfolgreiche Ratifikation des Verfassungsvertrags in allen Mitgliedstaaten erscheint zum jetzigen Zeitpunkt eher unwahrscheinlich. Ein eventuelles Scheitern des Verfassungsvertrags darf jedoch keine Ausrede dafür sein, Verbesserungen der parlamentarischen Kontrolle und des Grundrechtsschutzes in der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit zu erzielen. Im Falle eines Scheiterns sollte sich die Bundesregierung daher dafür einsetzen, die Reformen im Bereich der Innen- und Justizpolitik auch außerhalb des Verfassungsvertrages durch einen Beschluss des Europäischen Rates und ein daran anschließendes Ratifikationsverfahren umzusetzen.

Anhang

Tabelle 2: Zusammenarbeit Europol's mit Drittstaaten

Land	Autorisierung des Rates zur Aufnahme von Verhandlungen	Stand der Verhandlungen	Transparency International Corruption Perceptions Index 2003 (10=highly clean; 0=highly corrupt)
neue Mitgliedstaaten			
Ungarn	27.3.2000	2001 abgeschlossen	4,8
Polen	27.3.2000	2001 abgeschlossen	3,6
Estland	27.3.2000	2001 abgeschlossen	5,5
Slowenien	27.3.2000	2001 abgeschlossen	5,9
Tschechien	27.3.2000	2002 abgeschlossen	3,9
Zypern	27.3.2000	2002 abgeschlossen	6,1
Lettland	27.3.2000	2003 abgeschlossen	3,8
Litauen	27.3.2000	2003 abgeschlossen	4,7
Malta	27.3.2000	2004 EU-Beitritt	k.A.
Slowakei	27.3.2000	2002 abgeschlossen	3,7
Beitrittskandidaten			
Bulgarien	27.3.2000	2002 abgeschlossen	3,9
Rumänien	27.3.2000	2003 abgeschlossen	2,8
Türkei*	27.3.2000	2002 abgeschlossen	3,1
Kroatien	Juni 2002		3,7
An Schengen beteiligte Staaten			
Norwegen	27.3.2000	2001 abgeschlossen	8,8
Island	27.3.2000	2001 abgeschlossen	9,6
Sonstige			
Schweiz	27.3.2000	2004 abgeschlossen	8,8
USA	27.3.2000	2001 abgeschlossen	7,5
Kanada	27.3.2000		8,7
Bolivien*	27.3.2000		2,3
Peru*	27.3.2000		3,7
Kolumbien*	27.3.2000	2002 abgeschlossen	3,7
Russland*	27.3.2000	2003 abgeschlossen	2,7
Marokko*	27.3.2000		3,3
Monaco	Januar 2002		k.A.
Albanien	Juni 2002		2,5
Bosnien Herzegowina	Juni 2002		3,3
FYROM	Juni 2002		2,3
Serbien/Montenegro	Juni 2002		2,3
Ukraine	29.9.2004		2,3
Moldawien	29.9.2004		2,4
Australien	15.11.2004		8,8
Weißrussland	erwartet		4,2

* = strategische Vereinbarung unter Ausschuss des Austauschs personenbezogener Daten