

AUF DEM WEG ZU EINER EU-WEITEN „STÖRER“-DATEI

Seit zehn Jahren beforcht die Europäischen Union (EU) eine Angleichung der Sicherheitszusammenarbeit bei polizeilichen Großlagen. Hierzu gehören Sportereignisse oder Gipfeltreffen. Zur Diskussion steht eine „europäische Reisesperre“ für unliebsame „Störer“, der Vorschlag kommt aus Deutschland. Zunächst sollen aber Daten über „reisende Gewalttäter“ in einer zentralen EU-Datei gesammelt werden.

Nach den polizeilich kaum mehr zu kontrollierenden Protesten in Göteborg (EU-Gipfel 2001) und Genua (G8-Gipfel 2001) richtete die EU das Forschungsprogramm „Coordinating National Research Programmes on Security during Major Events in Europe“ (EU-SEC) ein, um Standards für den Austausch von Informationen und die gegenseitige Entsendung von Polizeibehörden und Geheimdiensten zu definieren. Ziel war die präventive Ausforschung von Strukturen, die sich auf internationale Ereignisse vorbereiten und die zuständige Polizei womöglich in Bedrängnis bringen könnten.¹

EU-SEC wurde mit Beteiligten aus 22 EU-Mitgliedstaaten in eine zweite Phase verlängert, vor drei Jahren lag eine abschließende Studie vor, die jedoch bis heute unter Verschluss bleibt. Schon früh entstanden aber mehrfach aktualisierte Handbücher, in denen Datenaustausch, Reisesperren und eine offensive Medienstrategie vorgeschlagen werden.² Auch GipfeldemonstrantInnen haben ihre Strategien im Umgang mit der Polizei immer wieder geändert. Markante Neuerungen waren die Nutzung des Internet seit dem Gipfel der World Trade Organization (WTO) 1999 in Seattle, die „Clowns Armee“ beim britischen G8-Gipfel 2005 in Gleneagles oder die „Fünf-Finger-Taktik“ beim G8-Gipfel 2007 in Heiligendamm.

Also antwortete die EU mit einer weiteren Untersuchung³, um in „Feldstudien“ politische Versammlungen in mehreren Ländern zu beobachten. PolizeiforscherInnen reisten zum Castor-Transport ins Wendland, zum NATO-Gipfel nach Portugal, zu Antifa-Protesten nach Wien oder einer Gewerkschaftsdemonstration nach Großbritannien. Auch der Rainbow Pride in Bratislava wurde analysiert. Ergebnisse wurden auf einer Konferenz in Stockholm präsentiert, bleiben aber, wie bei EU-SEC, der Öffentlichkeit verborgen. Nun werden die Forschungen zusammengeführt.

Im siebten EU-Forschungsrahmenprogramm wurde dazu 2012 das Programm „Enhancing European Coordination for National Research Programmes in the Area of Security at Major Events“ (THE HOUSE) eingerichtet. Wieder ist die Rede von der Beherrschbarkeit von „Gewaltsituationen oder Eskalationen“. Die bei früheren Projekten definierten Standards sollen jetzt für bestimmte „Schlüsselbereiche“ ausformuliert werden. Zu den Vorschlägen gehört die Einrichtung einer „Störer“-Datei.

Geplante EU-Datenbank auf Initiative Wolfgang Schäubles

Einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland und Dänemark, führen bereits solche „Störer“-Dateien. Für Gipfeltreffen oder Fußballspiele werden sie an ausländische Polizeibehörden mit einer meist mehrmonatigen Löschfrist ausgeliehen. Problematisch bei einer Weitergabe ist allerdings, dass Errichtungsanordnungen nicht harmonisieren: Weil die Daten für einen bestimmten Zweck erhoben werden, dürfen sie auch für andere polizeiliche Bedürfnisse nicht genutzt werden. Zugangsberechtigungen mancher Länder regeln, dass Informationen bisweilen nur von Justizbehörden verarbeitet werden dürfen, während sie andernorts auch Geheimdiensten offen stehen. Technisch machen den Behörden die unterschiedlichen Dateiformate zu schaffen.

Auf Ebene der EU soll der Informationsaustausch zu „reisenden Gewalttätern“ nun vereinheitlicht werden. Die EU-Kommission kommt damit einer Forderung des damaligen Bundesinnenministers Wolfgang Schäuble (CDU) nach, der nach dem G8-Gipfel 2007 die Einrichtung einer EU-weiten Datensammlung für unliebsame Fußballfans und GipfeldemonstrantInnen durchsetzen wollte und hierfür sogar einen Beschluss des Bundesrates vorzeigen konnte⁴.

Von Interesse sind etwa Anzahl erwarteter Personen, ihre bevorzugten Transportmittel und Routen sowie der Zeitpunkt ihrer Anreise⁵. Um die rechtliche Situation in den EU-Mitgliedstaaten zu vergleichen und mögliche Zusammenarbeitsformen für eine gemeinsame Datenbank auszuloten, hat die Kommission bei einer internationalen Beraterfirma eine Studie zur Verbesserung der polizeilichen Kooperation in Auftrag gegeben. Betrachtet werden beispielsweise der G8-Gipfel in Genua 2001, das NATO-Treffen 2009 in Strasbourg und Baden-Baden, der G20-Gipfel 2009 in London sowie mehrere internationale Sportereignisse. Das Ergebnis der Studie, die unter Mitarbeit nicht weiter benannter „externer Berater“ erstellt wurde, liegt nun vor.⁶

Zunächst wird ein Überblick über Großereignisse der letzten Jahre und die dort genutzten Wege zum Informationsaustausch unter EU-Mitgliedstaaten gegeben. Behauptet wird, „reisende Gewalttäter“ stellen ein zunehmendes grenzüberschreitendes Problem dar. Ihre Zahl steige auch deshalb an, da das Internet eine größere Rolle bei der Mobilisierung spiele. Belegt wird die behauptete Zunahme mit der Anzahl durchschnittlicher Festnahmen pro untersuchtem Ereignis. Demnach wanderten beim Fußball jährlich rund 470 Personen in Gewahrsam, im politischen Bereich wird die Statistik von Protesten gegen Atomtransporte angeführt (180 Personen). In allen Kategorien würden jährlich zusammen etwa 1.500 Festnahmen vorgenommen.

Allerdings seien nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen betroffen, eine Häufung liege bei Deutschland, Frankreich und Dänemark. Tatsächlich fielen diese Polizeibehörden bei Protesten in Heiligendamm, Strasbourg und Kopenhagen in den letzten Jahren durch unverhältnismäßige Massenfestnahmen auf. Gleichzeitig haben die drei Länder bei vergangenen Gipfeltreffen bestens zusammengearbeitet.

Die Kooperation betraf die Einrichtung von Grenzkontrollen oder die Weitergabe von Daten, um Personen an der Aus- und Einreise zu stoppen. Deutschland stellte beiden Ländern mehrmals Wasserwerfer, Hundertschaften oder weitere Fahrzeuge zur Verfügung.⁷

Im Anschluss benennt die EU-Studie Defizite der Sicherheitszusammenarbeit, darunter verspätete Reaktionen auf Anfragen, die gleichzeitige Weitergabe von Informationen über zu viele Kanäle, Sprachprobleme, unterschiedliche juristische Terminologien oder technische Probleme. Mitgliedstaaten beobachten überdies mehr Aufstände wegen der Finanzkrise. Allerdings geht es nicht mehr nur um Gipfeltreffen und Fußballmeisterschaften, die Studie benennt stattdessen grenzüberschreitende Veranstaltungen aller Art und führt zwei weitere Kategorien ein, Erklärungen werden gleich mitgeliefert: „Freizeitbezogene Ereignisse“ können „die Anwesenheit ausländischer gewalttätiger Individuen umfassen, die Konzerte oder Partys besuchen“, „umweltbezogene Ereignisse“ können „die Anwesenheit ausländischer Demonstranten während Atomtransporten, dem Bau vermeintlich umweltgefährdender Infrastrukturen sowie bei Umweltkonferenzen umfassen“.



Ein eigenes Kapitel der Studie schildert „linken und anarchistischen Extremismus“ und einen sogenannten „Teilbereichsextremismus“ („Single issue extremism“). Als besonders betroffene Länder werden Österreich, Tschechien, Griechenland, Italien und Spanien genannt.

Terminus des „reisenden Gewalttäters“ setzt sich international durch
Vorgeschlagen wird, zur Identifizierung unliebsamer „Störer“ eine gemeinsame Definition zu erarbeiten. Als Rechtsrahmen wird der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) angeführt, der auch die Polizeizusammenarbeit regelt. In Artikel 87 heißt es beispielsweise, dass alle zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, darunter Polizei, Zoll sowie andere „auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten“ spezialisierte Verfolgungsbehörden kooperieren sollen. Dies betrifft das Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen „sachdienlicher Informationen“. Mehrere Regierungen hatten allerdings Bedenken angemeldet, da es in ihren Polizeigesetzen an einer Definition für „reisende Gewalttäter“ oder „Störer“ fehlt.

Zwangmaßnahmen wären folglich unverhältnismäßig. In anderen Ländern existieren wiederum unterschiedliche Gerichtsbarkeiten, wonach „Störer“ nicht nach dem Strafrecht, sondern über Verwaltungs- oder Zivilrecht geregelt werden. Bisweilen finden sich Regelungen zur Verfolgung der unliebsamen Personen auch nur als „Soft Law“, sind also nur in nicht bindenden Handbüchern oder Richtlinien festgelegt. Nur von einem EU-Mitgliedstaat wurde als unerwünschtes Verhalten das „Anti Social Behaviour“ genannt. Es muss sich um Großbritannien handeln, denn dieser „Verstoß“ existiert andernorts nicht. Deutschland hatte daraufhin vorgeschlagen, dass alle EU-Polizeibehörden zunächst bei der EU-weiten Sammlung der unerwünschten Personen helfen. Repressalien würden dann nur dort vorgenommen, wo die Rechtslage dies erlaube.

Dem folgend regt die Studie die Vereinbarung einer gemeinsamen Definition an. Bislang werden in EU-Dokumenten die Begriffe „Ordnungsstörer“ („troublemaker“) oder „Risikofan“ („risk supporter“) benutzt, an anderer Stelle heißt es „Hooligan“ oder „gewalttätiger Störer“ („violent troublemaker“). Nun ist von „travelling violent offenders“ (TVO) die Rede, womit sich der deutsche Terminus des „reisenden Gewalttäters“ international durchsetzt. Die Kategorie soll zunächst in Handbüchern verankert werden, die seit mehreren Jahren die polizeiliche Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Großlagen regeln.⁸ Weil diese aber nicht bindend sind, soll die Definition in den Rang einer EU-Richtlinie erhoben werden, die dann in die jeweilige nationale Rechtsprechung überführt werden muss. Mit einem solchen Legislativvorschlag würden jene Länder unter Druck gesetzt, die laut der Studie zwar nicht vom Phänomen betroffen sind, aber dennoch mehr Initiati-

- ¹ Matthias Monroy, Mit falschen Papieren gegen „Euro-Anarchisten“, 23.02.2011, <http://www.heise.de/tp/artikel/34/34241/1.html> (Stand aller Links: 13.06.2014).
- ² Studie abrufbar unter [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007H1222\(01\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007H1222(01):DE:HTML).
- ³ Matthias Monroy, EU-Projekt gegen linken Massenprotest, 12.01.2011, <http://www.heise.de/tp/artikel/34/34000/1.html>.
- ⁴ Bundesrat, Drucksache Nr. 0589-07, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2007/0589-07.pdf>.
- ⁵ Matthias Monroy / Hanne Jobst, „Troublemaker“ im Visier, 09.03.2009, <http://www.heise.de/tp/artikel/29/29880/1.html>.
- ⁶ Studie abrufbar unter http://netzpolitik.org/wp-upload/travelling_violent_offenders_study_1.pdf.
- ⁷ Matthias Monroy / Hanne Jobst, Deutsche Amtshilfe gegen Lümmel, 08.12.2009, <http://www.heise.de/tp/artikel/31/31684/1.html>.
- ⁸ Entschließung des Rates der Europäischen Union vom 03.06.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:165:0001:0021:DE:PDF>.
- ⁹ Matthias Monroy, Griechische Faschisten im „Bürgerkrieg“ gegen Migranten, 26.10.2012, <http://www.heise.de/tp/blogs/8/153059>.

ve bei der Verfolgung von „reisenden Gewalttätern“ zeigen sollen. In der Studie ist sogar davon die Rede, dass alle Mitgliedstaaten zur Sammlung und Verarbeitung von Daten verpflichtet werden könnten.

Vorbild Polen

Nachdem eine gemeinsame Definition gefunden und verankert ist, sollen auch Repressalien vereinheitlicht werden. Derzeit ist es laut der Studie in 19 Mitgliedstaaten möglich, Ausreiseperrn gegen eigene Staatsangehörige zu verhängen. In einigen Ländern können Verbote für bestimmte Gebiete erlassen werden, auch die zeitweise Ingewahrsamnahme gehört zum Repertoire. Die Einführung temporärer Kontrollen der Binnengrenzen ist ohnehin neu geregelt, seitdem Deutschland und Frankreich die EU kürzlich zur Änderung des Schengen-Kodex gezwungen haben.⁹ Offensichtlich hat die Sicherheitszusammenarbeit von Polen und der Ukraine bei der Meisterschaft EURO 2012 Pate gestanden.

Viele in der Studie aufgezählte Maßnahmen waren dort bereits umgesetzt worden: Gegenseitiger Austausch im Vorfeld, internationale Besuche, Abschluss einer Vereinbarung zur Zusammenarbeit, Einrichtung gemeinsamer Polizeieinheiten, gemeinsames Kommandozentrum, Entsendung von VerbindungsbeamtenInnen und „szenekundigen Beamten“. Nach „Risikoanalysen“ wurde die Überwachung von Transportmitteln angeordnet, Grenzkontrollen eingerichtet, Reisesperren verhängt und Verdächtige durchsucht oder verhaftet. In der Studie wird auch die Taktik der deutsch-polnischen „Green EURO corridors“ gelobt. Es handelt sich dabei um vorgesehene Anfahrtswege für Fans, in denen die Polizei an strategischen Orten präsent war. Beklagt wird indes, dass manche Zwangsmaßnahmen nicht eingesetzt werden konnten, darunter das Abhören digitaler Kommunikation, präventiver Gewahrsam oder Hausdurchsuchungen.

Datenschutz als Hindernis

Unterschiedliche juristische Standards in Bezug auf Auskunftsrecht oder Löschrfristen erschweren den polizeilichen Datenaustausch offensichtlich erheblich: In der Studie heißt es, 46% aller Befragten hätten angegeben, der Datenschutz stelle ein Hindernis dar. Trotzdem sollen weiter munter Informationen fließen: Als Ergebnis heißt es, dass alle bestehenden polizeilichen Zusammenarbeitsformen miteinander verbunden werden müssten. Ein Netzwerk nationaler Kontaktstellen könnte errichtet werden, bestehende Strukturen aus dem Bereich Fußball versprächen Synergieeffekte. Doch wo soll die „Störer“-Datei angesiedelt werden?

Auch hierzu gibt es Vorschläge: Möglich sei, im Schengener Informationssystem (SIS) eine eigene Kategorie einzurichten. „Neue Funktionalitäten“ des SIS II könnten genutzt werden, womit vermutlich die Sammlung biometrischer Daten gemeint ist. Beides würde aber eine Änderung der Errichtungsanordnung des SIS II nötig machen. Sollte dies nicht machbar sein, könnte auch EUROPOL angehalten werden, eine entsprechende Datei zu führen. Die VerfasserInnen der Studie problematisieren selbst, dass der Datenschutz bei der Nutzung des SIS oder der EUROPOL-Systeme erneut auf der Strecke bliebe: Denn im Falle einer Ausschreibung über ein EU-System müssten die Betroffenen auch bei Übertritten der Binnengrenzen innerhalb des Schengen-Raums mit Schwierigkeiten rechnen.

Diskutiert wird bei der geplanten EU-weiten „Störer“-Datei auch, ob eine Speicherung vertraulicher oder geheimdienstlich klassifizierter Daten gewünscht ist. Sind die neuen Kontrollmaßnahmen erst einmal in Gang gekommen, soll schließlich die Einführung einer „europäischen Reisesperre“ folgen: Alle EU-Mitgliedstaaten könnten dann Aus- oder Einreiseperrn verhängen, wenn sich die in einer zentralen Datei gespeicherten, unliebsamen DemonstrantInnen oder Fans auf den Weg zu grenzüberschreitenden Großereignissen machen.

Matthias Monroy.

