

## Schwerpunkt: Koordination – Konjunktur und Krise

Hartmut Aden

### Koordination und Koordinationsprobleme im ambivalenten Nebeneinander: Der polizeiliche Informationsaustausch im EU-Mehrebenensystem<sup>1</sup>

#### Zusammenfassung

Der Informationsaustausch zwischen Verwaltungen ist eine Form von Verwaltungskoordination, seine Organisation erzeugt aber auch zusätzlichen Koordinationsbedarf. Im europäischen Mehrebenensystem steigt die Komplexität der Verwaltungszusammenarbeit und des Informationsaustauschs und damit der Koordinationsbedarf im Vergleich zum innerstaatlichen Bereich. Dieser Beitrag zeigt, dass der polizeiliche Informationsaustausch bedingt durch die Geheimhaltungspraxis und die hohe Sensibilität der im Sicherheitsbereich verarbeiteten Informationen neben den allgemeinen Mustern der Verwaltungskoordination Besonderheiten aufweist, u.a. im Hinblick auf die Menschenrechte der betroffenen Personen. Für die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU haben sich mit zentralisierten und netzwerkbasierten Formen des Informationsaustauschs zwei Grundtypen entwickelt. Beide reagieren auf unterschiedliche Weise darauf, dass der Austausch sensibler Informationen von gegenseitigem Vertrauen der beteiligten Verwaltungsakteure abhängt. Versuche, Vertrauen zwischen Polizeibehörden durch EU-rechtliche Vorschriften nicht nur zu fördern, sondern zu erzwingen, haben sich als problematisch erwiesen.

*Schlagworte:* Verwaltungskoordination; Informationsaustausch zwischen Polizeibehörden; EU-Mehrebenensystem; Vertrauen; Datenschutz

#### Abstract

*Instrument and problem for coordination: the exchange of police information in the EU multi-level system*

Information sharing among public administrations is a form of coordination, the organisation of which also creates additional coordination requirements. In the EU multi-level context, cooperation and information sharing among public agencies is more complex than at the domestic level and therefore increases the need for coordination. This paper shows that information sharing among police agencies has some specific characteristics, due to the fact that the information to be shared in this field is mostly secret and sensitive, e.g. with respect to the human rights of the people whose personal data are being shared. For police cooperation in the EU, centralised and network based forms of information exchange have been developed. Both types react in different ways to the fact that the sharing of sensitive information among security agencies depends upon trust. Attempts to establish EU law rules forcing police agencies to trust each other have been revealed as problematic.

*Key words:* coordination of public administrations; information sharing among police agencies; EU multi-level system; trust; privacy

1 Der Beitrag ist Otwin Massing zu seinem 80. Geburtstag am 3. Mai 2014 gewidmet. Der Autor dankt den Teilnehmer/innen der Tagung „Alles eine Frage der Koordination? Policy-Making im Mehrebenensystem“ der DVPW-Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft am 1./2. März 2013 in Bamberg, insbesondere Marian Döhler für seine Kommentierung des Konferenz-Papers sowie den beiden anonymen Gutachtern und den Herausgeberinnen des Schwerpunktheftes für zahlreiche wertvolle Anregungen zu früheren Fassungen dieses Beitrags.

## 1. Einleitung: Koordination durch Informationsaustausch und Informationsaustausch als Koordinationsproblem

Dieser Beitrag fragt nach Zusammenhängen zwischen der Koordination verschiedener Verwaltungen und dem Informationsaustausch zwischen ihnen. Er geht von der Hypothese aus, dass Koordination und Koordinationsprobleme hier ambivalent nebeneinander stehen. Einerseits ist Informationsaustausch eine zentrale Form von Koordination der Tätigkeiten verschiedener Verwaltungen. Andererseits verursacht der Informationsaustausch selbst gravierende Koordinationsprobleme. Im Mittelpunkt des Interesses steht die Koordination von Informationsbeständen in transnationalen Kooperationsprozessen zwischen Sicherheitsbehörden, hier verstanden als Oberbegriff für Polizeibehörden und andere Verwaltungen mit Sicherheitsaufgaben, z.B. Geheimdienste. Als empirisches Beispiel wird der Informationsaustausch im Rahmen der Polizeikooperation im europäischen Mehrebenensystem untersucht.

Im Mittelpunkt des Interesses stehen die folgenden Forschungsfragen: Welche Rolle spielen Informationen als Ressource in der Theorie und Praxis der Verwaltungszusammenarbeit? Welche Strategien entwickeln Politik und Verwaltungen, um Koordinationsprobleme zu bewältigen, die beim Informationsaustausch entstehen? Welche Besonderheiten ergeben sich für den Informationsaustausch im Mehrebenenkontext und bei Sicherheitsbehörden? Auf welche strukturellen Grenzen stößt die Koordination durch Informationsaustausch?

Methodisch basiert dieser Beitrag auf einer qualitativ-systematisierenden Analyse von einschlägigen programmatischen Dokumenten, Rechtsakten, Praxisberichten und Sekundärliteratur in transdisziplinärer verwaltungs-, politik- und rechtswissenschaftlicher Perspektive. Entwicklung und Wandel des polizeilichen Informationsaustausches seit den 1980er Jahren werden auf der Basis dieser Dokumente untersucht, wobei ein Schwerpunkt auf den neueren Entwicklungen seit den Anschlägen vom 11. September 2001 liegt.

Für Polizei- und andere Sicherheitsbehörden sind Informationen eine zentrale Ressource, auf die sie bei ihrer Arbeit angewiesen sind. Die Aufklärung von Straftaten und die Abwehr von Gefahren basieren nicht nur auf Erfahrungswissen für die Konkretisierung dieser stark rechtlich definierten Aufgabenfelder. Zentral für Erfolg oder Misserfolg der Polizeitätigkeit sind auch Informationen zu Einzelfällen und zu Zusammenhängen zwischen verschiedenen Straftaten oder Gefahrenquellen. Fehlen den Polizeibehörden Informationen, so werden Sicherheitsprobleme möglicherweise nicht rechtzeitig erkannt. Straftaten bleiben eventuell unaufgeklärt.

Koordinationsprobleme entstehen u.a. dann, wenn mehrere Sicherheitsbehörden über Informationen zu derselben Gefahrenquelle verfügen oder wenn einer Sicherheitsbehörde Informationen vorliegen, die auch für andere Behörden relevant sind. Fehlende Koordination kann gravierende Folgen haben, wenn Gefahren nicht rechtzeitig erkannt werden. So verfügten verschiedene US-Sicherheitsbehörden vor den Flugzeug-Anschlägen in New York und Washington im September 2001 über Informationen, die in ihrer Gesamtheit auf einen geplanten Anschlag hätten hindeuten können. Da die Informationen bei verschiedenen Sicherheitsbehörden verstreut waren, blieben die Anschlagpläne unerkannt (zur Aufarbeitung: *National Commission on Terrorist Acts upon the United States* 2004).

Die Mord-, und Bankraubserie sowie die Sprengstoffattentate des rechtsextremistischen „Nationalsozialistischen Untergrunds“ in Deutschland konnten zehn Jahre lang nicht gestoppt werden. Eine Ursache lag darin, dass die zahlreichen zuständigen Sicherheitsbehörden

(Polizei und Verfassungsschutz des Bundes und der beteiligten Länder) das Puzzle vorhandener Informationen und Spuren nicht zutreffend interpretierten (vgl. *Deutscher Bundestag* 2013). Diese Beispiele deuten bereits auf strukturelle Grenzen der Koordination durch Informationsaustausch hin: Nur Informationen, die in das Muster bekannter Sicherheitsbedrohungen passen, werden in Sicherheitsbürokratien routiniert wahrgenommen. Zuvor unbekannte Sicherheitsrisiken stoßen dagegen auf Wahrnehmungsschwierigkeiten, die auch durch einen gut koordinierten Informationsaustausch nicht automatisch überwunden werden können.

In der Mehrebenenperspektive ist der Informationsaustausch ein besonders komplexes Unterfangen – mit der Folge größerer Anfälligkeit für Probleme. Dies gilt umso mehr, wenn neben Polizeibehörden auch Geheimdienste wie die US-amerikanische National Security Agency (NSA) beteiligt sind, die dazu tendieren, Informationen in großen Mengen „auf Vorrat“, also ohne konkreten Anlass zu sammeln. Dies befähigt sie aber nicht automatisch dazu, Sicherheitsprobleme effektiv zu erkennen und zu lösen. Ein ehemaliger NSA-Mitarbeiter hat dieses Koordinationsproblem in einem Interview treffend zusammengefasst: „Je mehr Daten die Geheimdienste sammeln, desto mehr und größere Heuhaufen bilden sie. Und desto schwerer fällt es ihnen, die Nadel in ihnen zu finden. Daten zu bekommen ist heute nicht das Problem. Das Problem ist, darin etwas zu erkennen“ (*Drake* 2013, S. 2). Mit zunehmenden Informationsbeständen wird die Aufgabe anspruchsvoller, die für Sicherheitsbelange wirklich relevanten Informationen herauszufiltern.

Im Folgenden wird gezeigt, dass der Austausch von Sicherheitsinformationen im Mehrebenenkontext aufgrund steigender Komplexität der Strukturen und wachsender Informationsmengen zum Koordinationsproblem wird. Die ambivalenten Wechselwirkungen zwischen Koordination und Koordinationsproblemen haben normativ-rechtsstaatliche und verwaltungspsychologische Dimensionen. Die rechtsstaatliche Begrenzung der Informationserhebung, -nutzung und -weitergabe könnte einerseits zu Effektivitätseinbußen führen, wenn sie zur Folge hätte, dass notwendige Informationen nicht weitergegeben würden. In der Perspektive der Verwaltungskoordination kann diese rechtsstaatliche Begrenzung andererseits als ein Instrument des Qualitätsmanagements verstanden und genutzt werden, weil damit Sicherheitsbehörden zu einer klaren Fokussierung auf korrekte und wirklich benötigte Informationen veranlasst werden. In der verwaltungspsychologischen Perspektive des Vertrauens zwischen Kooperationspartnern stehen Koordination und Koordinationsprobleme ebenfalls ambivalent nebeneinander. Eine zentrale Voraussetzung für die Effektivität von Verwaltungskoordination durch Informationsaustausch ist Vertrauen. Nur wenn die Mitarbeiter von Behörden auf die Professionalität und Integrität ihrer Kooperationspartner vertrauen können, werden sie technische Möglichkeiten und rechtliche Spielräume für den Informationsaustausch tatsächlich nutzen.

Die folgende Analyse konzentriert sich auf die seit den 1990er Jahren immer umfangreicher gewordene polizeiliche Zusammenarbeit im EU-Mehrebenensystem. Hier sind parallel Formen von Europäisierung der Verwaltung, insbesondere Agencification durch EU-Agenturen wie Europol und Frontex, und Formen horizontaler Verwaltungskoordination durch formelle oder informelle Netzwerke etabliert worden. Die ambivalenten Wechselwirkungen zwischen den Koordinationsleistungen und -problemen des Informationsaustauschs sind hier von besonderer praktischer Relevanz für die Bewertung und Weiterentwicklung der zahlreichen Versuche, den Informationsaustausch zu fördern, zu erleichtern und damit weiter auszubauen.

Ausgangspunkt der folgenden Analyse ist die Rolle von Informationen in Theorieansätzen der Politik- und Verwaltungskoordination (2). Sodann werden die Besonderheiten

des Austauschs von Sicherheitsinformationen im EU-Mehrebenensystem (3) und die empirisch zu beobachtenden, teils zentralisierten, teils netzwerkbasierten Formen des Informationsaustauschs im Rahmen der Polizeikooperation in der EU analysiert (4). Vertrauensdefizite (5), Menschenrechts- und Rechtsstaatsfragen (6) sowie die Bewältigung zunehmender Informationsmengen (7) werden als Erklärungsfaktoren für das ambivalente Nebeneinander und für Wechselwirkungen zwischen Koordination und Koordinationsproblemen im Zusammenhang mit dem polizeilichen Informationsaustausch diskutiert und schlussfolgernd im Hinblick auf die Zusammenhänge zwischen Verwaltungskoordination und Informationsaustausch untersucht (8).

## 2. Die Rolle von Informationen in Theorieansätzen der Politik- und Verwaltungskoordination

In theoretischen Ansätzen zur Analyse der Politik- und Verwaltungskoordination wird Informationen eine große Bedeutung beigemessen, so in Steuerungs- und Governance-Theorien. Ältere Steuerungstheorien betonten die Rolle von Informationsgewinnung und -verarbeitung als Voraussetzungen für erfolgreiche politisch-administrative Planung (z.B. *Druwe/Görlitz* 1992, S. 149ff.). In der polizeilichen Praxis fanden solche Planungsansätze vor allem in der Idee ihren Niederschlag, Informationen könnten zur Grundlage einer umfassenden gesellschaftlichen Präventionsstrategie werden, die unerwünschtes Verhalten von vornherein verhindert (kritisch hierzu *Busch* 1995, S. 169ff.).

In einer auch heute noch aktuellen Steuerungsperspektive sind Informationen ein Steuerungsinstrument (vgl. z.B. *Dose* 2003, S. 29ff.), mit dem Akteure in Politik und Verwaltung versuchen können, das Verhalten der Informationsadressaten zu beeinflussen. Aufklärungskampagnen über Gesundheits- oder Sicherheitsrisiken (z.B. „die Kriminalpolizei rät“) sind hierfür klassische Beispiele. Nicht andere Verwaltungen sind hier die vorrangigen Adressaten von Informationen, sondern die breite Bevölkerung.

Theorieansätze der politisch-administrativen Koordination betonen die Bedeutung der Bereitstellung von Informationen als Voraussetzung für eine erfolgreiche Koordination der Arbeit verschiedener Verwaltungen (z.B. *Radin* 2012, S. 743). Zugleich sind Informationen die Grundlage für Lernprozesse und den Aufbau von Wissen und damit auch für Herrschaftswissen in und zwischen Verwaltungen und anderen Organisationen (näher hierzu *Aden* 2004). Diese theoretischen Ansätze lassen sich unmittelbar auf den Umgang mit Informationen innerhalb und zwischen Polizeibehörden übertragen: Vorhandene Informationen über Risiken, Gefahren oder Kriminalfälle mit Kollegen zu teilen, ist eine essentielle Voraussetzung für eine erfolgreiche Polizeiarbeit. Zugleich begründet ein Informationsvorsprung eine Machtposition gegenüber Kollegen in derselben oder in anderen Behörden, die über die Informationen (noch) nicht verfügen.

Auch in Governance-Theorien spielen Informationen explizit oder implizit eine zentrale Rolle. Zutreffende Informationen über die sich stetig wandelnde Lebenswirklichkeit sind eine wichtige Voraussetzung für effektive Entscheidungen. In politisch-administrativen Systemen hängt die Qualität von Governance-Entscheidungen von den ihnen zugrunde liegenden Informationen ab (ausführlich hierzu *Peters* 2012). Die heute weitgehend vernetzte Informationstechnologie (IT) hat neue Möglichkeiten für die Koordination durch IT-Netzwerke eröffnet, die auch in Verwaltungen wie den Polizeibehörden zunehmend zum Einsatz kommen (hierzu *Schuppan* 2011, S. 273f.).

Verwaltungen und andere Organisationen entwickeln spezifische Formen der Informationsverarbeitung und des Lernens, die sich zu Wissensbeständen verdichten können (näher hierzu *Köhling* 2012, S. 93ff.). Ihre Bereitschaft, Informationen mit anderen zu teilen, ist als Frage des Vertrauens thematisiert worden (vgl. *Luhmann* 2000; *Köhling* 2012; näher hierzu in Abschnitt 5).

In rechtswissenschaftlicher Perspektive wird Informationsaustausch zwischen Verwaltungen normativ als Amtshilfe kategorisiert (hierzu u.a. *Schlink* 1982, in europäischer Perspektive: *Wettner* 2005). Rechtliche Pflichten und Grenzen des Informationsaustauschs stehen hier stärker im Mittelpunkt des Interesses als empirisch zu beobachtende Koordinationsprobleme. Für die polizeiliche Praxis markieren die Amtshilfenvorschriften und ihre speziellen Ausprägungen für den Informationsaustausch die Möglichkeiten und Grenzen der zulässigen informatorischen Zusammenarbeit. In normativ-verwaltungswissenschaftlicher Perspektive ist auch die Angemessenheit der Informationsversorgung und -verarbeitung in behördlichen Entscheidungsprozessen thematisiert worden (*Schuppert* 2000, S. 745f.).

Auch in der wissenschaftlichen Diskussion über die Europäisierung der Verwaltungstätigkeit sind Organisationsformen für den vertikalen und horizontalen Informationsaustausch zwischen Verwaltungen im Mehrebenensystem der Europäischen Union ein wichtiger Aspekt (hierzu z.B. *Kluth* 2011, S. 595f.; *Wettner* 2005, S. 196f.). Für die europäische und internationale Kooperation von Polizeibehörden ist der Informationsaustausch sogar als Kernelement identifiziert worden (vgl. z.B. *Bigo* 1996; *Block* 2011, S. 44ff.; *Busch* 1995, S. 255ff.; *Deflem* 2002; *Jachtenfuchs* 2010, S. 118f.; *Occhipinti* 2003). Für den polizeilichen Informationsaustausch lässt sich aus diesen Theorieansätzen folgern, dass die institutionelle Ausgestaltung des Informationsaustausches ein zentraler Faktor ist, der darüber mitentscheidet, ob im Ergebnis die Koordinationsleistungen oder die Koordinationsprobleme dominieren.

### 3. Die Koordination des Austausches von Sicherheitsinformationen im EU-Mehrebenensystem

Im Vergleich zu anderen Verwaltungszweigen ist der Umgang von Polizei- und anderen Sicherheitsbehörden mit Informationen Normal- und Sonderfall zugleich: Er ist Normalfall, weil Sicherheitsbehörden Informationen zu Steuerungszwecken einsetzen, intern z.B. für die Mitarbeiterfortbildung und extern z.B. für die Öffentlichkeitsfahndung. Governance-Strukturen basieren auch im Sicherheitsbereich zentral auf Informationen, die zu Wissen verdichtet werden und Grundlage von Lernprozessen sind. Rechtlich gesehen ist der Informationsaustausch zwischen Sicherheitsbehörden ebenfalls eine Form von Amtshilfe.

Zugleich ist die Koordination von Sicherheitsinformationen aber ein Sonderfall. Sicherheitsbehörden sind der Prototyp von black box-Verwaltungen. Viele der Informationen, mit denen sie arbeiten, sind hoch sensibel im doppelten Sinn. Sie enthalten Beweise, Verdachtselemente oder negative Zuschreibungen (wie z.B. „Intensivtäter“ oder „gefährlich“) bezüglich einzelner Personen. Geheimhaltung gegenüber Dritten schützt damit die Menschen, über die Informationen gesammelt werden. Aus der Sicht der Sicherheitsbehörden ist indes ein zweiter Aspekt mindestens ebenso relevant: Informationen erzeugen ein Wissen über Verdächtige und Täter, das Voraussetzung für eine erfolgreiche Bekämpfung von Gefahren und insbesondere für die Aufklärung von Straftaten ist. Dieses Wissen funktioniert nach der sicherheitsbehördlichen Praxislogik aber gerade dann besonders gut,

wenn die Betroffenen hiervon nichts ahnen. Wüssten etwa Straftäter bereits, was die Kriminalpolizei über sie weiß, so hätten sie große Anreize, Spuren zu verwischen oder auf andere Strategien auszuweichen – und wären so schwerere zu überführen.

Im europäischen Mehrebenensystem gehört der Austausch von Informationen zwischen den Polizeibehörden der EU-Mitgliedstaaten zu den Kernelementen der Polizeikooperation, wie sie in der ehemaligen „Dritten Säule“ der EU etabliert wurde. Seit 2009, mit dem Vertrag von Lissabon, ist diese Kooperation in den neuen, einheitlichen EU-Rahmen integriert worden (näher hierzu *Jachtenfuchs* 2010, S. 116-119; *Herschinger/Jachtenfuchs/Kraft-Kasack* 2010; zur Entstehung und Entwicklung: *Busch* 1995, S. 280ff.; *Aden* 1998 und 2006; *Bigo* 1996, S. 58ff.; *Fijnaut* 2010; *Hufnagel* 2013, S. 25ff.). Durch die Schaffung zentraler Datenbanken (u.a. Schengener Informationssystem, Europol-Datenbanken; Eurodac, Visa-Informationssystem VIS) und durch erweiterte Rechtsgrundlagen (u.a. Vertrag von Prüm; Prinzip der Verfügbarkeit) hat der Informationsaustausch eine erhebliche Intensität und Komplexität erreicht. Gewachsene technische Möglichkeiten und die Reaktionen auf die Terroranschläge der Jahre 2001 bis 2005 haben hier eine erhebliche Dynamik ausgelöst (näher hierzu im folgenden Abschnitt 4).

Der Sicherheitskoordination durch Informationsaustausch wird nicht nur in der polizeilichen Praxis, sondern auch auf politischer Ebene eine erhebliche Bedeutung zugemessen. Der Europäische Rat betonte die hohe Priorität eines verbesserten Informationsaustauschs zwischen den Polizeibehörden in seinen programmatischen Dokumenten zur Weiterentwicklung des EU-Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die seit Ende der 1990er Jahre in Tampere, Den Haag und Stockholm verabschiedet wurden (*Europäischer Rat* 1999, 2005 und 2010).

Die Zusammenarbeit im EU-Mehrebenensystem und wachsende Anforderungen an die horizontale transnationale Kooperation stellen das gewohnte Arbeiten von Sicherheitsbehörden in der black box des Geheimen im Verhältnis zu den Sicherheitsbehörden anderer EU-Staaten in Frage. Wenn die vielfach verbreitete These zutrifft, dass die Europäisierung und Internationalisierung der Lebensverhältnisse für bestimmte Kriminalitätsformen ebenfalls zu internationalen Strukturen geführt hat, so stellt sich die Frage, ob und wie die Informations- und Wissensbestände in den national geprägten black boxes international geteilt werden können und sollen. Die politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen über den Informationsaustausch haben seit der Entstehung erster informeller und später formeller Koordinations- und Kooperationsstrukturen eine Pfadabhängigkeit erzeugt, die für die heutigen institutionellen Strukturen der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa prägend ist (näher hierzu *Deflem* 2002; *Aden* 2006; *Fijnaut* 2010). Im folgenden Abschnitt wird gezeigt, dass diese Pfadabhängigkeit zunächst zentralisierte Ansätze des Informationsaustauschs begünstigt hat. Später rückten vielfältige formelle und informelle Praxis-Netzwerke stärker in den Mittelpunkt.

#### 4. Zentralisierte und netzwerkbasierte Koordination des polizeilichen Informationsaustauschs im Mehrebenensystem

Der Informationsaustausch zwischen Verwaltungen bedarf der Organisation und Koordination. Das Beispiel des polizeilichen Informationsaustauschs zeigt, dass hierfür zwei Grundtypen von Verwaltungskoordination etabliert worden sind: einerseits zentralisierte Lösungen auf der Basis von Informationstechnik und andererseits Netzwerkansätze. Im

Folgendes wird gezeigt, dass beide Grundtypen auf unterschiedliche Weise zur Verwaltungskoordination beitragen und zugleich jeweils spezifische Koordinationsprobleme erzeugen, u.a. durch das teils unkoordinierte Nebeneinander vielfältiger „Kanäle“ für den Informationsaustausch.

#### 4.1 Koordination durch Technisierung und Zentralisierung

Lange Zeit dominierte bei der europäischen und internationalen Polizeizusammenarbeit die Tendenz zu zentralisierten Datenbeständen. Bereits die frühen Formen der grenzüberschreitenden Polizeikooperation basierten auf dem Austausch von Fahndungsbüchern und der Einrichtung zentraler Karteien, die bei Bedarf manuell durchgesehen wurden, so bei der Interpol-Vorläuferorganisation, die in den 1920er Jahren gegründet wurde (zur historischen Entwicklung der transnationalen Polizeikooperation: *Deflem 2002; Fijnaut 2010*). Diese Präferenz für zentralisierte Informationssysteme wurde weiter verstärkt, als die Computertechnik die Möglichkeiten des technikbasierten Informationsaustauschs erheblich erweiterte. Als die Binnengrenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten des Schengen-Kerneuropa-Raums Ende der 1980er Jahre wegfallen sollten, forderten Sicherheitsexperten u.a. eine zentralisierte Fahndungsdatei als Kompensationsmaßnahme für befürchtete Sicherheitseinbußen (z.B. *Rupprecht 1989*; kritisch zu diesen Kompensationsdiskursen *Busch 1995, 37ff.*). Hieraus entstand das Schengener Informationssystem (SIS), das heute zentrale Instrument für die europaweite Fahndung. Politisch durchsetzbar war diese bis heute größte elektronische Zentraldatei im Sicherheitsbereich deshalb, weil sie nicht nur der polizeilichen Fahndung, sondern auch Zwecken der Migrationskontrolle dient (näher hierzu *Busch 1995, S. 118ff.; Costello 2006, S. 310f.*). In der Datei werden auch Drittstaatenangehörige gespeichert, denen die Einreise verweigert werden soll. Selbst Großbritannien und Irland, die Angehörige der anderen EU-Staaten bis heute an den innereuropäischen Grenzen kontrollieren, haben sich dieser sicherheitsorientierten Kompensationsmaßnahme angeschlossen (vgl. *Tekin 2012* zu den diversen opt-outs und Formen differenzierter Integration in der Polizei- und Justizzusammenarbeit).

Die Verwaltungskoordination durch Informationsaustausch funktioniert beim SIS in stark standardisierter und zugleich technisch-organisatorisch hierarchisierter Form: Nationale Polizeidienststellen, die einen Eintrag im SIS wünschen, z.B. weil sie vermuten, dass sich eine gesuchte Person oder Sache in einem anderen EU-Staat befindet, schlagen einer für ihren Mitgliedstaat zentral zuständigen Stelle die Aufnahme eines Datensatzes in das SIS vor. Nach der Freischaltung in der zentralen Datenbank kommt es in allen beteiligten Staaten zu einem „Treffer“, wenn die gesuchte Person oder Sache bei einer Kontrolle angetroffen wird. Alle weiteren Anschlussmaßnahmen, z.B. eine eventuelle Auslieferung, sind sodann Gegenstand der bilateralen Zusammenarbeit zwischen der ausschreibenden Polizeidienststelle, den zuständigen Justizbehörden und der Polizeibehörde, bei der sich der „Treffer“ ereignet hat.

Das SIS zeigt typische Koordinationsprobleme, die bei der Verwaltungskoordination durch zentralisierte Datenbanken entstehen. Sowohl die Einrichtung der ersten als auch der zweiten SIS-Generation erwies sich als technisch anspruchsvolles und daher zeitintensives Koordinationsproblem, u.a. weil die angebundenen nationalen Sicherheitsbehörden vielfach mit „hausgemachter“ und damit nur bedingt international kompatibler Soft- und Hardware arbeiteten. Die in den 1990er Jahren entwickelte erste Schengen-Datenbank wur-

de den Praxisanforderungen aufgrund der intensiven Nutzung durch die Sicherheitsbehörden und des Beitritts weiterer Staaten nur teilweise gerecht, so dass schon nach wenigen Jahren klar wurde, dass eine Neukonzeption erforderlich war. Die technische Realisierung konnte erst kürzlich abgeschlossen werden (zur Praxiskritik z.B. *Cordeel* 2010, S. 110; zu den Zusatzfunktionen des SIS II: *Europäische Kommission* 2012b, S. 4).

Seit den 1990er Jahren sind weitere zentralisierte Datenbanken hinzugekommen, die ähnlich strukturiert sind wie das SIS, aber jeweils andere Zielsetzungen verfolgen. So basiert die Arbeit des Europäischen Polizeiamts Europol ebenfalls auf der Sammlung von Informationen in zentralisierten Datenbanken, die sich aber inhaltlich und konzeptionell grundlegend vom Schengener Informationssystem unterscheiden. Europol unterhält zwei prinzipiell verschiedene Typen von Datenbanken: Ein Informationssystem ist für die Behörden der Mitgliedstaaten zugänglich und enthält eher allgemeine Informationen, z.B. über beobachtete Kriminalitätsentwicklungen. Ein zweiter Typus von Datenbank enthält dagegen hoch sensible Daten, z.B. über Verdachtsmomente, die bei Europol in Arbeitsdateien analysiert werden, insbesondere um Zusammenhänge zwischen verschiedenen Kriminalitätsphänomenen zu erkennen. Die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten können über ein Index-System recherchieren, ob für ihre Zwecke relevante Informationen in den Arbeitsdateien enthalten sind.

Mit Eurodac für Fingerabdrücke und dem Visa-Informationssystem VIS sind zwei weitere zentralisierte EU-Datenbanken hinzugekommen, die für Polizeizwecke mit genutzt werden. Für Informationen über strafrechtliche Verurteilungen wurde in den letzten Jahren das European Criminal Records Information System (ECRIS) aufgebaut, das auf europäischer Ebene ähnliche Funktionen erfüllen soll wie in Deutschland das Bundeszentralregister.

Koordinationsprobleme verursachten die zentralisierten Datenbanken bei ihrer administrativen und institutionellen Einbindung in das EU-System. Aus einer ex-post-Perspektive handelt es sich um Beispiele für Agencification auf EU-Ebene, allerdings jeweils mit spezifischem Entwicklungspfad. Die 1985 initiierte Schengen-Kooperation war zunächst ein Beispiel differenzierter Integration, an der nur die drei Benelux-Staaten, Frankreich und die damalige Bundesrepublik Deutschland beteiligt waren. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde das Schengen-Instrumentarium Ende der 1990er Jahre in den EU-Rahmen überführt (zu den verbliebenen opt-outs einzelner EU-Staaten: *Tekin* 2012, S. 240). Der Betrieb der zentralen Schengen-Datenbank lag über viele Jahre bei einer speziell hierfür eingerichteten Stelle in Straßburg, dem Central Schengen Information System (C.SIS).

Inzwischen fungiert die Agencification als Koordinationsstrategie für die vielfältigen zentralisierten Informationsbestände. Mit der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (EU Agency for large-scale IT systems) mit Sitz in Tallinn (Estland) wurde im Jahr 2012 auf der Basis der Verordnung (EU) Nr. 1077/2012 eine EU-Agentur geschaffen, die für den Betrieb der Datenbanken SIS, Eurodac und VIS zuständig ist. Das ehemalige C.SIS in Straßburg, wo die Hardware betrieben wird, fungiert nun als Außenstelle der neuen EU-Agentur. Auch Europol hatte zunächst eine eigentümliche Position auf der Basis eines völkerrechtlichen Abkommens außerhalb des EU-Rahmens und wurde erst 2010 offiziell in eine EU-Agentur umgewandelt.

Auf internationaler Ebene arbeitet auch Interpol inzwischen mit zentralen elektronischen Datenbanken. Im Mittelpunkt stehen hier Fahndungsbestände, so dass die Interpol-Datenbanken strukturelle Ähnlichkeiten mit dem Schengener Informationssystem aufwei-



sen. Karteikästen mit Fahndungsausschreibungen und Morsefunk, die bis in die 1970er Jahre für die internationale Polizeikooperation prägend waren und die Koordination äußerst schwerfällig machten, haben auch hier längst ausgedient. Trotz der großen praktischen Bedeutung des Informationsaustauschs über das SIS und Europol nutzen europäische Polizeibehörden parallel auch weiterhin den Informationsaustausch über Interpol (hierzu auch *Europäische Kommission* 2012b, S. 6).

Als Typus von Behördenkoordination durch Informationsbereitstellung und -austausch haben zentralisierte Datenbanken einige Vorteile. Die Inhalte sind stark standardisiert und leicht verfügbar, insbesondere dort, wo die Datenbanken online in automatisierten Abrufverfahren zugänglich sind. Die Standardisierung der Informationseingabe trägt zur Qualitätskontrolle und damit zu einer relativ hohen Verlässlichkeit dieser zentralisierten Instrumente des Informationsaustauschs bei.

Allerdings haben zentralisierte Datenbanken in der Perspektive der Behördenkoordination auch Nachteile. Einrichtung und Betrieb sind aufwendig. Immer wieder kommt es zu Verzögerungen, z.B. weil die Vernetzung einer „wild gewachsenen“ IT-Infrastruktur auf nur schwer überwindbare technische Probleme stoßen kann. Mit dem Anwachsen der Datenmengen in solchen zentralisierten Datenbanken wachsen zudem die Herausforderungen bei der Sicherung der Datenqualität, der Datensicherheit und des Datenschutzes (hierzu auch *Europäische Kommission* 2012b, S. 12). Nutzen Polizeibehörden parallel mehrere Informationskanäle, um möglichst schnell an die gewünschten Informationen zu kommen, z.B. das SIS, Europol und Interpol, so erzeugen sie damit Mehrarbeit für alle Beteiligten und fördern die Zersplitterung der Informationsbestände (kritisch aus Praxis-sicht: *Cordeel* 2010, S. 112). Die verschiedenen europäischen und internationalen Datenbanken haben somit nicht nur koordinierende Funktionen, sondern erzeugen durch ihr Nebeneinander auch neue Koordinationsprobleme.

## 4.2 Dezentrale Koordination in Netzwerken

Neben zentralisierten Datenbanken basiert die vertikale und horizontale Koordination der Polizeitätigkeit im EU-Mehrebenensystem auf Netzwerken. Dies ist keine völlig neue Entwicklung, sondern ein bekanntes Phänomen aus allen Formen von Verwaltungskooperation und -koordination: Wenn sich die Beteiligten persönlich kennen, z.B. aus Gremiensitzungen, früheren Ermittlungsfällen oder gemeinsamer Aus- oder Fortbildung, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie unkomplizierter zusammenarbeiten. Dies ist auch beim polizeilichen Informationsaustausch zu beobachten. Bei Bedarf verfügen die in Netzwerke eingebundenen Bediensteten über Ansprechpartner in anderen EU-Staaten, denen sie im Idealfall ein hohes Maß an Vertrauen entgegenbringen können.

Bei der Polizeizusammenarbeit im EU-Mehrebenensystem gibt es Versuche, die Entwicklung von Koordinationsnetzwerken zu forcieren. Hierzu gehören z.B. die seit den 1990er Jahren dezentral entstandenen Polizei- und Zollkooperationszentren entlang der EU-Binnengrenzen. Das europaweit erste Kooperationszentrum dieser Art wurde 1989 im deutsch-französischen Grenzgebiet eingerichtet. Bei grenzüberschreitenden Ermittlungsfällen oder aktuellen Ereignissen wie z.B. einer Gefahrenlage oder einem Banküberfall im Grenzgebiet stimmen die in demselben Gebäude arbeitenden Bediensteten der Polizei- oder Zollbehörden aus den beteiligten Staaten ihr Vorgehen auf kurzem Weg und damit schnell und unbürokratisch ab. Inzwischen gibt es solche Zentren in zahlreichen Grenzre-

gionen innerhalb der EU (zu deren Rolle in den Mehrebenen-Sicherheitsstrukturen: *Aden* 2001; 2003; zur praktischen Bedeutung: *Europäische Kommission* 2012b, S. 7; *Cordeel* 2010, S. 110f.).

Die Verbindungsbeamten (Liaison Officers), die von den Mitgliedstaaten zu Europol entsandt oder bilateral ausgetauscht werden, sind eine weitere Form institutionalisierter Koordinationsnetzwerke. Statt in Datenbanken zu recherchieren oder schriftliche Anfragen zu verschicken, wird hier der Verbindungsbeamte mit der Klärung eines Koordinations- oder Kooperationsanliegens oder mit einer Informationsrecherche beauftragt. Dieser wendet sich direkt an die Kollegen aus dem jeweils anderen Land, die aufgrund ihrer eigenen Netzwerke und Datenbanken wesentlich schneller und effektiver an Informationen herankommen als dies mit einer formalisierten Korrespondenz auf bisweilen komplexen Dienstwegen möglich wäre. Der Austausch von Verbindungsbeamten gilt daher heute als eine der erfolgreichsten Formen transnationaler Polizeizusammenarbeit (zur Entwicklung in der EU: *Block* 2011, 165-182; *Bigo* 1996; 2000; *Den Boer/Block* 2013).

Für grenzüberschreitende Fallkonstellationen besteht die Möglichkeit, zeitlich befristete Joint Investigation Teams einzurichten (näher hierzu *Block* 2011, S. 143ff.). Auch die zunehmende Koordination der Aus- und Fortbildung der europäischen Polizeiorganisationen, für Führungskräfte u.a. unter dem Dach des im Jahr 2000 gegründeten Collège Européen de Police (CEPOL) mit Sitz in Bramshill (Hampshire, UK) lässt sich jedenfalls in einer Nebenfunktion als Beitrag zur Schaffung von Netzwerken zwischen den Polizeiorganisationen der EU-Staaten interpretieren.

Im Rahmen einer differenzierten Integrationsstrategie wurde im Jahr 2005 mit dem Vertrag von Prüm ein zusätzlicher rechtlicher Rahmen für eine intensiviertere Koordination und Kooperation zwischen einem Teil der EU-Staaten geschaffen. Zu den Gründungsmitgliedern zählten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Österreich und Spanien. Finnland, Slowenien, Ungarn und Norwegen kamen inzwischen hinzu. Diese Initiative favorisiert ebenfalls Netzwerkansätze gegenüber zentralisierten Strukturen, u.a. den horizontalen Direktzugriff auf Datenbanken der anderen beteiligten Polizeibehörden, z.B. zur Auswertung von DNA-Spuren (näher hierzu *Hempel/Carius/Ilten* 2009, S. 31-39; *Balzacq/Hadfield* 2012; *Guild* 2007 zur Ausweitung auf die gesamte EU).

Für die Förderung von Informationsnetzwerken geht die sogenannte „schwedische Initiative“ ihrem Anspruch nach sogar noch weiter. Diese Initiative etablierte im Jahr 2004 mit dem Entwurf der schwedischen Ratspräsidentschaft für einen Rahmenbeschlusses der ehemaligen „Dritten Säule“ das Prinzip der Verfügbarkeit (Principle of Availability; ausführlich hierzu *Böse* 2007, S. 39-50; vgl. auch *Europäische Kommission* 2012b, S. 3). Das Haager Programm für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unterstützte dieses Anliegen im Jahr 2005 (*Europäischer Rat* 2005). Nach den Terroranschlägen in London im Juli 2005 übernahm die Europäische Kommission diese Initiative, die zur Verabschiedung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates führte. Die zentrale Idee besteht darin, den Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten für die Mitwirkung am polizeilichen Informationsaustausch durch rechtliche Regeln einzuschränken. Einer anderen Polizeibehörde aus einem EU-Staat eine Information zu verweigern, wird nach diesem Ansatz zur absoluten Ausnahme. Für die Beantwortung von Anfragen wurden Maximalfristen definiert (näher hierzu *Böse* 2007). Da es sich um ein Instrument der ehemaligen „Dritten Säule“ handelt und die Europäische Kommission hier bislang keine Möglichkeit hatte, die Nichtumsetzung zu sanktionieren, kam die Implementation nur zögerlich in Gang.

Parallel zu den offiziellen EU-Institutionen gibt es weiterhin einige informelle horizontale Koordinationsnetzwerke für den polizeilichen Informationsaustausch, so die Ende der 1970er Jahre entstandene Police Working Group on Terrorism (PWGT), an der auch Polizeiorganisationen aus Nicht-EU-Staaten beteiligt sind. Informationen zum Terrorismus könnten auch über Europol ausgetauscht werden. Doch bevorzugen manche Polizeipraktiker für den Austausch vertraulicher, teils von Nachrichtendiensten stammender Informationen diskretere informelle Kanäle (hierzu *Aden* 1998, S. 83; *Cordeel* 2010, S. 112).

Der Informationsaustausch über formelle oder informelle Netzwerke ist einerseits eine unkomplizierte und insofern effiziente Form der Koordination zwischen Polizeibehörden. Andererseits erzeugen auch informelle Netzwerke neue Koordinationsprobleme: Qualität und Rechtmäßigkeit des Informationsaustauschs sind in informellen Netzwerken schwer zu koordinieren und zu kontrollieren. Das Nebeneinander verschiedener Netzwerke kann die Effektivität des Informationsaustauschs beeinträchtigen, wenn der Überblick über die vorhandenen Informationsbestände verloren geht. Die Netzwerkstrukturen konzentrieren sich in aller Regel auf Informationsdefizite im Zusammenhang mit bereits manifesten Gefahren oder Straftaten. Zum Abbau der Wahrnehmungsdefizite von Sicherheitsbürokratien gegenüber zuvor unbekanntem Typen von Risiken und Gefahren können die bestehenden Netzwerkansätze daher kaum beitragen.

## 5. Polizeilicher Informationsaustausch im Mehrebenensystem als Vertrauensfrage

Das Nebeneinander von zentralisierten Ansätzen des Informationsaustauschs und von dezentralen Netzwerkansätzen ist eng mit Fragen rund um das Vertrauen zwischen Polizeiorganisationen bzw. zwischen ihren Mitarbeitern verknüpft. Aufgrund der jedenfalls vermeintlich notwendigen Geheimhaltung polizeilicher Informationen ist Vertrauen zentral für eine gelingende Koordination durch Informationsaustausch. Misstrauen kann auf der Absenderseite zur Verweigerung der Informationsweitergabe führen, auf der Empfängerseite zu Zweifeln an der Verlässlichkeit übermittelter Informationen.

Vertrauen ist ein komplexes, vielschichtiges Phänomen. Seine Bedeutung ist nicht nur in zwischenmenschlichen Beziehungen vielfältig und ambivalent, sondern auch innerhalb und zwischen Verwaltungen und anderen Organisationen (zur Komplexität des Konzepts: *Hartmann* 2011; *Sticher* 2009). Niklas Luhmann hat Vertrauen in systemtheoretischer Perspektive als „Form der Reduktion von Komplexität“ (*Luhmann* 2000, S. 9) thematisiert. Angewandt auf soziale Systeme mit ihren vielfältigen Informationsbedürfnissen heißt dies, dass Vertrauen dazu beiträgt, die Informationsbeschaffung und -übermittlung sowohl innerhalb eines Systems als auch zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen weniger komplex und damit effizienter und möglicherweise auch effektiver zu machen. In einem komplexen System wie dem der öffentlichen Verwaltung tritt neben das persönliche, von Vorerfahrungen geprägte Vertrauen das Systemvertrauen (hierzu *Luhmann* 2000, S. 60ff.; *Köhling* 2012, S. 123ff.), z.B. in die grundsätzliche Funktionstüchtigkeit der Verwaltung oder in die Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns und des ihm zugrunde liegenden Rechts.

Vertrauen bei der Verwaltungskooperation umfasst vielfältige Facetten in einzelfallabhängig unterschiedlicher Gewichtung, so die Sorgfalt der zugrunde liegenden Informationserhebung oder Recherche und das Vertrauen in die Rechtstreue des Kooperations-

partners – beim Informationsaustausch u.a. in die Beachtung von Geheimhaltungs- und Datenschutzvorschriften.

Fehlt Vertrauen zwischen Verwaltungen, so kann dies auf schlechten Vorerfahrungen mit einer Organisation insgesamt oder den für sie handelnden Akteuren beruhen, z.B. weil in der Vergangenheit falsche Informationen übermittelt oder übermittelte Informationen unbefugt an Dritte weitergegeben wurden. Misstrauen kann aber auch auf fehlende Vertrautheit zurückgehen, z.B. wenn die handelnden Akteure sich noch nie persönlich begegnet sind oder wenn es sich um eine Verwaltung oder Organisation in einem anderen Land handelt, dessen politisch-administratives System den handelnden Akteuren nicht vertraut ist.

Rechtliche Regelungen oder Formen verwaltungsinterner Kommunikation (z.B. durch Verwaltungsanweisungen oder Handlungsempfehlungen) können das Systemvertrauen bei der Verwaltungscoordination unterstützen. Bereits die in Deutschland seit den 1980er Jahren entstandenen gesetzlichen Regelungen zur polizeilichen Informationsübermittlung basieren auf Vertrauenskaskaden: Am größten ist das so standardisierte Vertrauen innerhalb derselben Polizeibehörde. Die rechtlichen Anforderungen an die Informationsübermittlung sind hier am geringsten. Noch relativ hoch ist das Vertrauen in andere deutsche Polizeibehörden, geringer dagegen in andere deutsche oder in ausländische Behörden, wobei zusätzlich zwischen EU-Staaten und Nicht-EU-Staaten unterschieden wird (vgl. z.B. § 32 des Bundespolizeigesetzes; ähnlich: § 44 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Berlin). Diese Regelungen bieten der Verwaltungspraxis Orientierung bei der grundsätzlichen Bewertung der Vertrauenswürdigkeit eines Informationsempfängers (Systemvertrauen), die allerdings durch persönliche Vorerfahrungen überlagert sein kann (persönliches Vertrauen).

Der bereits erwähnte, in der EU-Innenpolitik seit dem Haager Programm (*Europäischer Rat* 2005) propagierte Grundsatz der Verfügbarkeit (Principle of Availability) basiert auf dem Ansatz, Vertrauen quasi von oben zu dekretieren. Dieser Grundsatz arbeitet mit der Unterstellung, dass alle Polizeibehörden per se vertrauenswürdig sind, wenn sie Behörden eines EU-Mitgliedstaates sind. Angesichts der hohen Bedeutung von Vertrauen in die Personen und Organisationen, denen Informationen übermittelt werden sowie unterschiedlicher Grade an Professionalität und Korruptionsresistenz von Polizeiorganisationen in der EU erscheint dies indes als eine normative Fiktion. Die Vereinbarung des direkten Zugriffs auf Sicherheitsdaten anderer EU-Staaten im Vertrag von Prüm ist daher auch als Versuch interpretiert worden, den weitergehenden Informationszugriff im Rahmen des Prinzips der Verfügbarkeit auf vertrauenswürdige Polizeibehörden zu begrenzen, da insbesondere den Polizeibehörden aus den 2004 beigetretenen Staaten mit Misstrauen begegnet wurde (so *Balzacq/Hadfield* 2012, S. 553ff.).

Vertrauen und Loyalität sind soziale Austauschverhältnisse (zur Loyalität: *Massing* 1987, 48ff.), die sich durch persönliche Interaktion entwickeln können. Politisch-administrative Anweisungen oder rechtliche Regelungen können die Entwicklung von Systemvertrauen möglicherweise unterstützen, aber kaum erzwingen. Die Vertrauenswürdigkeit von Polizeiorganisationen innerhalb der EU pauschal durch EU-rechtliche Vorgaben zu unterstellen, erscheint daher wenig überzeugend. Formale Verpflichtungen und Regeln zum Informationsaustausch reichen für sich genommen kaum aus, wenn persönliches Vertrauen fehlt. Daher bleibt die praktische Umsetzung des Prinzips der Verfügbarkeit weit hinter den Erwartungen der Initiatoren der einschlägigen Rechtsakte zurück (hierzu z.B. *Europäische Kommission* 2012b, S. 8).

Systemvertrauen und persönliches Vertrauen können somit die Koordination durch Informationsaustausch erleichtern. Fehlendes Vertrauen erschwert dagegen die Koordination und kann kaum durch rechtliche Vorgaben oder hierarchisch-administrative Steuerung ersetzt werden.

## 6. Polizeilicher Informationsaustausch im Mehrebenensystem als Menschenrechts- und Rechtsstaatsfrage

Zum Koordinationsproblem wird der Informationsaustausch zwischen Verwaltungen auch durch die Menschenrechts- und Rechtsstaatsdimension des Austausches personenbezogener Informationen. Große Teile des polizeilichen Informationsaustauschs betreffen hoch sensible Daten über außenstehende Personen, z.B. Menschen, die verdächtigt werden, Straftaten begangen zu haben oder zu planen. Neben dem Recht auf Privatheit (in Deutschland: informationelle Selbstbestimmung, vom Bundesverfassungsgericht abgeleitet aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) spielen hier gewichtige weitere Menschenrechte eine Rolle, insbesondere die Telekommunikationsfreiheit und die Unschuldsvermutung gegenüber Personen, die einer Straftat verdächtigt werden.

Der gegenwärtige rechtliche Rahmen für den polizeilichen Informationsaustausch in der EU ist trotz der Überführung der ehemaligen „Dritten Säule“ in den einheitlichen EU-Rahmen durch den Vertrag von Lissabon ein Patchwork von Einzelregelungen (kritische Bestandsaufnahme bei *Tzanou* 2010; *Bigo* u.a. 2011; ausführlich: *Boehm* 2012, S. 175ff.).

Die rechtlichen Regelungen zum polizeilichen Informationsaustausch in der EU spiegeln das Spannungsverhältnis zwischen Koordinationsbedürfnissen der Verwaltung und den durch den Informationsaustausch erzeugten Menschenrechtsproblemen wider. Die administrativen Koordinationsbedürfnisse werden dabei klarer artikuliert als die aus den Menschenrechten folgenden Datenschutzfragen. Die durch den Vertrag von Lissabon in dieser Form neu entstandenen Artikel 87 bis 89 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nennen das „Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen“ an erster Stelle in der Liste der Materien, für die Parlament und Rat nun im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Regelungen erlassen können (Art. 87 Abs. 2 a AEUV, ähnlich bezüglich Europol Art. 88 Abs. 2 a AEUV). Der Datenschutz-Artikel 16 AEUV konstatiert nur ganz allgemein das Recht jeder Person „auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten“. Art. 8 der seit dem Vertrag von Lissabon verbindlich geltenden EU-Grundrechte-Charta enthält eine wesentlich explizitere Datenschutzgewährleistung als z.B. das deutsche Grundgesetz. Konkrete Regelungen für den Datenschutz bei der Informationszusammenarbeit von Sicherheitsbehörden fehlen aber auch hier.

Nähere Regelungen für die Koordination des polizeilichen Informationsaustauschs werden an die EU-Gesetzgebung und damit an das Sekundärrecht delegiert. Derzeit enthalten die Rechtsgrundlagen für die einzelnen Kooperationsprojekte jeweils spezifische Regelungen für den polizeilichen Informationsaustausch, so das Schengener Durchführungsübereinkommen (dort Art. 93 bis 101 mit detaillierten Datenschutzregelungen in Art. 103 bis 118; kritische Analysen: *Parkin* 2011; *Brouwer* 2008). Die Datenschutzkontrolle funktioniert nach dem Modell horizontaler Verwaltungskooperation und -koordination durch eine Gemeinsame Datenschutz-Kontrollinstanz, in der Vertreter der mitgliedstaatlichen Datenschutzbehörden zusammenarbeiten. Auf strukturell ähnlichen, aber voll-

ständig eigenständigen Regelungen basiert auch der Informationsaustausch im Rahmen von Europol. Auch hierfür wurde eine Gemeinsame Datenschutz-Kontrollinstanz eingerichtet. Auch Eurodac (VO (EG) Nr. 2075/2000) und das Visa-Informationssystem VIS (Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und Ratsbeschluss 2006/633/JI) basieren jeweils auf eigenen Rechtsakten mit eigenen Datenverarbeitungs- und Datenschutzbestimmungen.

Versuche, die Datenschutzregelungen für die Polizei- und Justizzusammenarbeit zu systematisieren und damit auch zu koordinieren, haben bisher nicht zu einer Festlegung auf ein hohes Schutzniveau geführt. Präzise Mindeststandards, von denen die Mitgliedstaaten „nach oben“ abweichen können, fehlen. Dies gilt sowohl für den Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, als auch für den Anfang 2012 vorgelegten Vorschlag für die Ablösung dieses Rahmenbeschlusses aus der ehemaligen „Dritten Säule“ durch eine EU-Richtlinie (*Europäische Kommission* 2012a; kritische Analyse bei *Bäcker/Hornung* 2012; zu den Anforderungen: *Bigo* u.a. 2011). Damit fehlt der Koordination des Informationsaustauschs eine klare normative Festlegung auf ein hohes Rechtsstaats- und Menschenrechtsschutzniveau (vgl. hierzu auch *Guild* 2010). Bei Abwägungen mit anderen Belangen kann dies für den Datenschutz von Nachteil sein.

Das Verhältnis der Polizeipraxis zur Verrechtlichung ihres transnationalen Informationsaustauschs ist ambivalent. Einerseits legitimieren rechtliche Regeln ihr Handeln und erhöhen damit die Handlungssicherheit, während informelle Formen von Kooperation und Koordination Grauzonen der Ungewissheit erzeugen. Andererseits reduziert eine Verrechtlichung die von vielen Praktikern gerade im Sicherheitsbereich geschätzten Spielräume für autonome, von der Politik zwar geduldete, aber nicht näher kontrollierte transnationale Verwaltungsaktivitäten (näher hierzu *Aden* 1998, S. 260ff.; *Block* 2011, S. 191ff.).

## 7. Polizeilicher Informationsaustausch im Mehrebenensystem als Problem der Mengenbewältigung

Zum Koordinations- und Qualitätsproblem entwickelt sich der Informationsaustausch noch in einer weiteren Perspektive, nämlich aufgrund stark zunehmender Informations- und Datenmengen. So enthielt das Schengener Informationssystem als größte der einschlägigen Datenbanken Anfang 2008 nach den EU-Erweiterungsrunden die stattliche Zahl von 22,9 Millionen Datensätzen, wobei sich die weit überwiegende Zahl der Einträge auf Sachfahndungen bezieht, z.B. auf Diebesgut (*Gemeinsame Kontrollinstanz Schengen* 2009, S. 10). In den letzten Jahren ist die Zahl der Einträge auf ca. 46 Millionen angewachsen, davon ca. 885.000 Personenfahndungen (*Council of the European Union* 2013). Selbst wenn die Daten in zentralisierten Datenbanken stark standardisiert sind, stellt sich angesichts dieser Mengen das Problem eines angemessenen Qualitätsmanagements. Je umfangreicher und älter die Datenbestände werden, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit, dass sich veraltete und fehlerhafte Informationen darunter befinden. Übertragungs- und Schreibfehler, z.B. in Namen, Tatorten oder Geburtsdaten, können den Nutzen übermittelter Informationen erheblich beeinträchtigen (aus der Praxisperspektive: *Cordeel* 2010, 113f.). Für die Kooperationspraxis kann dies zu unnötigem Mehraufwand und fehlgeleiteten Aktivitäten führen, für die Betroffenen möglicherweise zu schweren Nachteilen, z.B. zu einer unberechtigten Festnahme oder Überwachung.

Qualitätsprobleme ergeben sich auch beim Informationsaustausch in Netzwerken im Hinblick auf die zunehmende Intensität der Netzwerkaktivitäten. Die Anforderungen an das Qualitäts- und Informationsmanagement reichen von der technischen Sicherheit, z.B. bezüglich der Verlässlichkeit der verwendeten Kommunikationswege und Verschlüsselungstechniken, bis zur professionellen inhaltlichen Bewertung der Qualität von durch Netzwerke erlangten Informationen. Der Austausch von Informationen über entsandte Verbindungsbeamte ist z.B. wenig standardisiert und neben den Regeln des entsendenden Staates insbesondere von den persönlichen Netzwerken abhängig, die sich die einzelnen Verbindungsbeamten vor Ort aufbauen (näher hierzu *Block* 2011, S. 165-182; *Den Boer/Block* 2013). Der Europol-Beschluss 2009/371/JI definiert die Aufgaben der bei Europol tätigen Verbindungsbeamten aus den Mitgliedstaaten nur in sehr allgemeiner Form und überlässt es damit der Entscheidung des entsendenden Staates, ob und ggf. wie der Informationsaustausch an Regelungen und Qualitätskontrollen gebunden wird.

Das Praxisinteresse an korrekten und aktuellen Daten führt de facto zu Synergien zwischen einer effektiven Verwaltungskoordination und menschenrechtlich-rechtsstaatlichen Anforderungen an den Datenschutz beim polizeilichen Informationsaustausch. Im Vergleich zur Geheimdienstkooperation gibt es zwar für die Polizeikooperation bereits mehr und transparentere Regelungsansätze. Diese sind aber im EU-Mehrebenensystem von Regelungsstandards noch weit entfernt, die ein gleichermaßen hohes Niveau an Datenqualität und Datenschutz gewährleisten könnten.

## 8. Schlussfolgerungen für die Verwaltungskoordination durch Informationsaustausch

Der polizeiliche Informationsaustausch hat im EU-Mehrebenensystem vielfältige Formen und beachtliche quantitative Ausmaße angenommen. Der Informationsaustausch zwischen Behörden ist ein Koordinationsinstrument; mit zunehmenden Mengen und zunehmender Komplexität wird er zugleich zum Koordinationsproblem. Dies ist keine Besonderheit von Polizeibehörden. Allerdings weist der Informationsaustausch zwischen Polizeiorganisationen spezifische weitere Charakteristika wie die gesteigerte Geheimhaltungsbedürftigkeit vieler Informationen und die herausragende Bedeutung von Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren auf, die eine transnationale Koordination durch Informationsaustausch zum anspruchsvollen Unterfangen machen.

Informationen sind in der Theorie und Praxis der Verwaltungszusammenarbeit eine zentrale Ressource, bei Sicherheitsbehörden noch stärker als in anderen Verwaltungsbereichen. Im EU-Mehrebenensystem sind teils von der Praxis und teils von politischen Entscheidungsträgern gesteuerte Bemühungen zu beobachten, den Informationsaustausch über zentralisierte Datenbanken und im Rahmen der horizontalen Zusammenarbeit in Netzwerken zu strukturieren und damit zu koordinieren. Im Mittelpunkt des Praxisinteresses steht ein unkomplizierterer Datenaustausch, während das Qualitätsmanagement und Datenschutzfragen bislang eine wesentlich geringere Priorität genießen.

Der Koordinationsbedarf steigt mit den Datenmengen und der Zahl von Akteuren, die an einem Informationsaustauschsystem beteiligt sind, sei es durch die Eingabe oder den Abruf von Daten aus zentralen Systemen oder durch die Beteiligung an horizontalen Informationsnetzwerken. Weder die Koordination noch rechtliche Regelungen können Sekundärfaktoren wie das Vertrauen in den Kooperationspartner ersetzen. Koordination

durch einen professionell organisierten Informationsaustausch ist somit für effektive Verwaltungstätigkeit im Mehrebenenkontext eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung.

Ein anderes Problem kann schließlich auch ein professionell und menschenrechtsorientiert organisierter Informationsaustausch zwischen Sicherheitsbehörden allein nicht lösen: Sicherheitsbehörden tendieren dazu, sich nur auf solche Risiken vorzubereiten, die sich schon irgendwo zu einer Gefahr oder einem Schaden konkretisiert haben. So lag es offenbar bis zum Jahr 2001 außerhalb des Vorstellungsvermögens der zahlreichen US-amerikanischen Sicherheitsbehörden, dass Terroristen Flugzeuge entführen könnten, um damit Großschäden anzurichten. Ebenso wenig vorstellbar war es anscheinend für die meisten Mitarbeiter deutscher Sicherheitsbehörden, dass Menschen zehn Jahre lang diskret in Deutschland leben und von Zeit zu Zeit nach ähnlichem Muster aus rassistischen Motiven Morde sowie Bombenanschläge und Banküberfälle begehen, wie dies beim „Nationalsozialistischen Untergrund“ der Fall war (vgl. *Deutscher Bundestag* 2013). In beiden Fällen hätte ein professionelleres Informationsmanagement wahrscheinlich dazu führen können, die Gefahren früher zu erkennen und damit möglicherweise viele Menschenleben zu retten. Allerdings dürfte auch ein professionellerer Informationsaustausch kaum geeignet sein, Wahrnehmungsdefizite bürokratischer Organisationen zu überwinden, die durch die Orientierung am bereits Bekannten sowie durch die verwaltungstypische zuständigkeitsorientierte Arbeitsteilung entstehen. Hierfür müssten neue Strategien und institutionelle Strukturen für eine interdisziplinäre Risikoanalyse entwickelt werden.

Veränderungen könnten sich durch die Politisierung der Verwaltungskoordination im EU-Mehrebenensystem ergeben: Der Rat der Innen- und Justizminister muss seine Konzepte für die gemeinsame Justiz- und Innenpolitik jetzt aufgrund des Übergangs in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durch den Vertrag von Lissabon mit dem Europäischen Parlament aushandeln. Dadurch gewinnen Aspekte außerhalb von Sicherheitserwägungen größeren Einfluss, insbesondere Datenschutzbelange. Die Polizeiorganisationen verlieren damit einerseits einen Teil ihrer bürokratischen Autonomie, die sie durch informelle, netzwerkbasierte Praktiken des Informationsaustauschs im Laufe der Zeit erlangt haben. Andererseits bieten sich ihnen Chancen für einen besser koordinierten Informationsaustausch in Fällen, in denen informelle, zumeist auf Vertrauen basierende Strukturen nicht funktionierten.

Das hier am Beispiel des polizeilichen Informationsaustauschs im EU-Mehrebenensystem analysierte ambivalente Nebeneinander von Koordinationsleistungen und Koordinationsproblemen dürfte auch bei der Informationszusammenarbeit anderer Sicherheitsbehörden relevant sein. Die Auflösung alter Grenzen zwischen militärischer und polizeilicher Sicherheit sowie zwischen Polizei und Geheimdiensten hat zu neuen Formen des Informationsaustauschs und damit auch zu neuen Koordinationsproblemen beigetragen (hierzu z.B. *Cross* 2011). Die Strategie US-amerikanischer Sicherheitsbehörden, im großen Stil Informationen auf Vorrat zu beschaffen und aufzubewahren, stellt die transatlantische Informationszusammenarbeit vor neue Probleme, nicht nur bei dem seit Jahren umstrittenen Zugriff von US-Sicherheitsbehörden auf EU-Fluggast- und Bankdaten (hierzu *Busch* 2012; *Drake* 2013).

Ob das ambivalente Verhältnis zwischen den Koordinationsfunktionen des Informationsaustauschs und den durch diesen Austausch erzeugten Koordinationsproblemen aufgelöst werden kann, dürfte davon abhängen, inwieweit es gelingt, Vertrauen in seinen verschiedenen Dimensionen herzustellen bzw. zu verbessern: Vertrauen in die persönliche



Integrität der Beteiligten und insbesondere Systemvertrauen in die Beachtung professioneller und rechtsstaatlicher Standards und in die Qualitätssicherung für wachsende Informationsmengen. Gerade hierfür bieten die faktischen Synergien zwischen Datenschutz und dem Praxisinteresse an korrekten und aktuellen Informationen Anknüpfungspunkte. Möglicherweise könnte ein so entwickeltes Vertrauen in die Verlässlichkeit und Rechtsstaatlichkeit von Informationen sogar die Institutionalisierung neuer Formen interdisziplinärer Risikofrüherkennung erleichtern, bei denen Informationen, die auf neu entstehende Risiken und Gefahren hindeuten, früher in ihrer Relevanz bewertet werden können.

Die künftige Entwicklung der europäischen und internationalen Polizeizusammenarbeit unter den neuen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen bleibt auch unter diesem Aspekt ein interessantes Feld für weitere empirische Forschung.

## Literatur

- Aden, Hartmut*, 1998: Polizeipolitik in Europa. Eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Aden, Hartmut*, 2001: Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 9, S. 99-112.
- Aden, Hartmut*, 2003: Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices: un système spécifique de multi-level governance, in: *Cultures & Conflits*, 48, S. 15-32.
- Aden, Hartmut*, 2004: Herrschaft und Wissen, in: *ders.* (Hrsg.), *Herrschaftstheorien und Herrschaftsphänomene*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 55-70.
- Aden, Hartmut*, 2006: Administrative Governance in the fields of EU police and judicial co-operation, in: *Hofmann, Herwig C.H. /Türk, Alexander H.* (Hrsg.), *EU Administrative Governance*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, S. 341-360.
- Bäcker, Matthias/Hornung, Gerrit*, 2012: EU-Richtlinie für die Datenverarbeitung bei Polizei und Justiz in Europa. Einfluss des Kommissionsentwurfs auf das nationale Strafprozess- und Polizeirecht, in: *Zeitschrift für Datenschutz*, 2, S. 147-152.
- Balzacq, Thierry/Hadfield, Amelia*, 2012: Differentiation and trust: Prüm and the institutional design of EU internal security, in: *Cooperation and Conflict*, 47, S. 539-561.
- Bigo, Didier*, 1996: *Polices en réseaux: l'expérience européenne*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Bigo, Didier*, 2000: Liaison Officers in Europe. New officers in the European security field, in: *Sheptycki, James W.E.* (Hrsg.), *Issues in Transnational Policing*, London/New York: Routledge, S. 67-99.
- Bigo, Didier/Carrera, Sergio/González Fuster, Gloria/Guild, Elspeth/De Hert, Paul/Jeandesboz, Julien/Papakonstantinou, Vagelis*, 2011: *Towards a New EU Legal Framework for Data Protection and Privacy*, Brussels, European Parliament.
- Block, Ludo*, 2011: *From Politics to Policing. The Rationality Gap in EU Council Policy-Making*, Den Haag: Eleven International Publishing.
- Boehm, Franziska*, 2012: *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards Harmonised Data Protection Principles for Information Exchange at EU-Level*, Heidelberg/Dordrecht etc.: Springer.
- Böse, Martin*, 2007: *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union*, Göttingen: V&R unipress/Bonn University Press.
- Brouwer, Evelien*, 2008: *The Other Side of the Moon. The Schengen Information System and Human Rights: A Task for National Courts*, Brussels: Centre for European Policy Studies, CEPS, Working Document no. 288.
- Busch, Andreas*, 2012: Die Regulierung transatlantischer Datenströme. Zwischen Diktat und Blockade?, in: *Busch, Andreas/Hofmann, Jeanette* (Hrsg.), *Politik und die Regulierung von Information*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 46, Baden-Baden: Nomos, S. 408-440.

- Busch, Heiner*, 1995: Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Cordeel, Guy*, 2010: Europe's police information exchange: an exercise in information management, in: *Journal of Police Studies/Cahiers Politiestudies*, 3, S. 107-119.
- Costello, Cathryn*, 2006: Administrative governance and the Europeanisation of asylum and immigration policy, in: *Hofmann, Herwig C.H. /Türk, Alexander H.* (Hrsg.), *EU Administrative Governance*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, S. 287-340.
- Council of the European Union*, 2013: Schengen information system database statistics 01/01/2013, Brüssel: Council Note 7389/13. Online verfügbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%207389%202013%20INIT> (26.2.2014).
- Cross, Mai'a K. Davis*, 2011: *Security Integration in Europe: How Knowledge-Based Networks Are Transforming the European Union*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Deflem, Mathieu*, 2002: *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Den Boer, Monica/Block, Ludo* (Hrsg.), 2013: *Liaison Officers: Essential Actors in Transnational Policing*, Den Haag: Eleven International Publishing.
- Deutscher Bundestag*, 2013: Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Berlin: Bundestags-Drucksache 17/14600. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/146/1714600.pdf> (26.2.2014).
- Dose, Nicolai*, 2003: Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, in: *Grande, Edgar/Prätorius, Rainer* (Hrsg.), *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*, Baden-Baden: Nomos, S. 19-55.
- Drake, Thomas*, 2013: „Sie sind besessen davon alles wissen zu wollen“, (Interview: *Dorothea Hahn*), taz, die tageszeitung vom 18.7., S. 2-3.
- Druwe, Ulrich/Görlitz, Axel*, 1992: Politikfeldanalyse als mediale Steuerungsanalyse, in: *Bußhoff, Heinrich* (Hrsg.), *Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagendiskussion*, Baden-Baden: Nomos, S. 143-164.
- Europäische Kommission*, 2012a, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, Brüssel (KOM(2012)10 endgültig).
- Europäische Kommission*, 2012b: Stärkung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in der EU: Das Europäische Modell für den Informationsaustausch. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Brüssel (KOM(2012)735 endgültig).
- Europäischer Rat*, 1999: Tampere Europäischer Rat 15. und 16. Oktober 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzenden, Tampere. Online verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm#c](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm#c) (26.2.2014).
- Europäischer Rat*, 2005: Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, ABl. EU C 53 vom 3.3.2005, S. 1-14.
- Europäischer Rat*, 2010: Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, ABl. EU C 115 vom 4.5.2010, S. 1-38.
- Fijnaut, Cyrille*, 2010: The past, present and future of general police cooperation within the European Union, in: *Journal of Police Studies/Cahiers Politiestudies*, 3, S. 19-37.
- Gemeinsame Kontrollinstanz Schengen* 2009: Tätigkeitsbericht Dezember 2005 bis Dezember 2008. Online verfügbar unter: <http://schengen.consilium.europa.eu/media/139466/8th%20schengen%20act.report%202005-08.de.pdf> (26.2.2014).
- Guild, Elspeth*, 2007: Merging Security from the Two-Level Game: Inserting the Treaty of Prüm into EU law? Brussels: Centre for European Policy Studies, CEPS, Policy brief no. 127. Online verfügbar unter: <http://aei.pitt.edu/7365/2/7365.pdf> (26.2.2014).
- Guild, Elspeth*, 2010: Global data transfers: The Human Rights implications. Brussels: Centre for European Policy Studies, CEPS, INEX Policy Brief No. 9. Online verfügbar unter: <http://www.ceps.eu/book/global-data-transfers-human-rights-implications> (26.2.2014).

- Hartmann, Martin*, 2011: Die Praxis des Vertrauens, Berlin: Suhrkamp.
- Hempel, Leon/Carius, Michael/Ilten, Carla*, 2009: Exchange of information and data between law enforcement agencies within the European Union, Technische Universität Berlin, Zentrum für Technik und Gesellschaft, Discussion paper No. 29/2009. Online verfügbar unter: [https://www.tu-berlin.de/uploads/media/Nr\\_29\\_Hempel\\_Carius\\_Ilten.pdf](https://www.tu-berlin.de/uploads/media/Nr_29_Hempel_Carius_Ilten.pdf); (26.2.2014)
- Herschinger, Eva/Jachtenfuchs, Markus/Kraft-Kasack, Christiane*, 2010: International policing: embedding the state monopoly of force, in: *Enderlein, Henrik/Wälti, Sonja/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham (UK): Edward Elgar, S. 477-486.
- Hufnagel, Saskia*, 2013: Policing Cooperation Across Borders. Comparative Perspectives on Law Enforcement within the EU and Australia, Farnham (UK) and Burlington (VT): Ashgate.
- Jachtenfuchs, Markus*, 2010: Der Wandel des regulativen Mehrebenensystems der EU, in: *der moderne staat*, 3, 1, S. 109-124.
- Köhling, Karola*, 2012: Vertrauen und Wissen in Governance-Prozessen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Luhmann, Niklas*, 2000: Vertrauen, 4. Aufl., Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Massing, Otwin*, 1987: Verflixte Verhältnisse. Über soziale Umwelten des Menschen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- National Commission on Terrorist Acts upon the United States*, 2004: The 9/11 Commission Report, Berlin: Cicero.
- Ochipinti, John D.*, 2003: The Politics of EU Police Cooperation, Boulder, Colorado: Lynn Rienner.
- Parkin, Joanna*, 2011: The Schengen Information System and the EU Rule of Law. Brussels: Centre for European Policy Studies, CEPS, INEX Policy Brief No. 13. Online verfügbar unter: [http://aei.pitt.edu/32074/1/INEX\\_PB\\_No\\_13\\_Parkin\\_on\\_SIS.pdf](http://aei.pitt.edu/32074/1/INEX_PB_No_13_Parkin_on_SIS.pdf) (26.2.2014).
- Peters, B. Guy*, 2012: Information and Governing: Cybernetic Models of Governance, in: *Levi-Faur, David* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, S. 113-128.
- Radin, Bery A.*, 2012: The Instruments of Intergovernmental Management, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration*, 2. Aufl., London: Sage, S. 735-749.
- Rupperecht, Reinhard*, 1989: Wettlauf der Schnecken. Probleme und Konsequenzen des Abbaus von Grenzkontrollen, in: *Kriminalistik*, 43, 5, S. 263.
- Schlink, Bernhard*, 1982: Die Amtshilfe. Ein Beitrag zu einer Lehre der Gewaltenteilung in der Verwaltung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schuppan, Tino*, 2011: Informatisierung der Verwaltung, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 269-279.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2000: Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden: Nomos.
- Sticher, Birgitta*, 2009: Entdramatisierung einer Krise im Unternehmen. Glaubwürdigkeit und Vertrauen durch Krisenkommunikation, in: *CD Sicherheitsmanagement*, 33, S. 26-38.
- Tekin, Funda*, 2012: Opt-Outs, Opt-Ins, Opt-Arounds? Eine Analyse der Differenzierungsrealität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: *integration*, 35, S. 237-257.
- Tzanou, Maria*, 2010: The EU as an emerging 'Surveillance Society': The function creep case study and challenges to privacy and data protection, in: [www.icl-journal.com](http://www.icl-journal.com), 4, S. 407-427.
- Wettner, Florian*, 2005: Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Hartmut Aden, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin/Berlin School of Economics and Law, Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement, Alt-Friedrichsfelde 60, D-10315 Berlin  
E-Mail: Hartmut.Aden@gmx.de