

Nr. 94/2002

Sankt Augustin, September 2002

Den Herausforderungen der internationalen Kriminalität begegnen -

Maßnahmenvorschläge für eine verbesserte Polizeikooperation in Europa

Thorsten Müller (Ext.)

Ansprechpartner: Dr. Burkard Steppacher
Leiter Europaforschung
Internationale Zusammenarbeit I
Telefon: +49 / 22 41 / 2 46 -2 32
Telefax: +49 / 22 41 / 2 46 -8 70
e-mail: burkard.steppacher@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkungen	1
I. Ausgangslage: Ohne Grenzen – ein Kriminalitätsmarkt	3
II. Bestandsaufnahme: Verantwortung, Strategien und Defizite	5
Begrenzte Kriminalitätsbekämpfung und Verantwortung der deutschen Politik	5
Europäische Strategien zur Gewährleistung der inneren Sicherheit	5
Signifikante Defizite der europäischen Maßnahmen	8
III. Vorschläge: Eine "Europäische Sicherheitsgemeinschaft"	11
Die künftige ‚Verfassung‘ vereinfachen...	12
Demokratische Kontrolle ausbauen...	12
Das ‚Schengen-System‘ verbessern...	13
Europol und EPA handlungsfähiger machen...	13
Die Polizeikooperation mit der Außenpolitik der EU verknüpfen...	15
Der Autor	15

Vorbemerkungen

Die **Gewährleistung der inneren Sicherheit** ist zu einem zentralen Bestandteil der aktuellen Politik geworden und bildet eine wichtige **Legitimationsgrundlage des Staates**. Die weitgehende Öffnung der Binnengrenzen innerhalb der Europäischen Union und die gleichzeitige Verstärkung der organisierten Kriminalität in den neunziger Jahren hat an die Bundesrepublik neue Herausforderungen gestellt. Die Terroranschläge in den Vereinigten Staaten im September 2001 zeigen zudem eine „neue Dimension der Bedrohung unserer Sicherheit“¹ und machen das Gefährdungspotential freier Gesellschaften deutlich. Der Sicherheitsbericht der Bundesregierung stellt für die gegenwärtige Entwicklung fest, daß Deutschland nicht mehr ‚nur‘ Rückzugs- bzw. Ruheraum islamistischer Fundamentalisten ist, sondern zunehmend selbst zum Ziel terroristischer Aktionen werden könnte².

Aus dieser ersten Bestandsaufnahme folgt, daß in den kommenden Monaten die aufgetretenen **Sicherheitslücken** in der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität zu schließen sind.

Das vorliegende Arbeitspapier analysiert die europäische Politik der polizeilichen Zusammenarbeit und zeigt die aufgetretenen Defizite. Hieraus werden dann konkrete **Maßnahmenvorschläge** entwickelt, die auf eine langfristige Schaffung eines ‚**Europäischen Sicherheitsraums**‘ abzielen.

„Im Rechtsstaat ist innere Sicherheit Grundlage für Freiheit und Frieden nach innen.“³ Aufgrund des inzwischen erreichten Integrationsstands innerhalb der Union ist eine autonome Bekämpfung von internationaler Kriminalität nur noch bedingt möglich. Gleichzeitig tragen die deutschen Innenpolitiker aber weiterhin die politische **Verantwortung** gegenüber den Bürgern, die zu recht den Schutz nach innen einfordern. In der Gewißheit der eingeschränkten Reichweite bietet sich für die deutsche Politik als Alternative die **Europäisierung** an, die es ermöglicht, die eigene Handlungsfähigkeit durch die Nutzung europäischer Instrumente zu steigern.

1 Deutscher Bundestag: Antrag der CDU/CSU-Fraktion: Sicherheit 21 – Was zu Bekämpfung des internationalen Terrorismus jetzt zu tun ist, Drucksache 14/7065 vom 09. Oktober 2001.

2 Vgl. Bundesministerium des Innern/ Bundesministerium der Justiz: Erster periodischer Sicherheitsbericht, Berlin Juli 2001, S. 301.

3 Deutscher Bundestag: Antrag der CDU/CSU-Fraktion: Kriminalität wirksamer bekämpfen – Innere Sicherheit gewährleisten, Drucksache 14/6539 vom 03. Juli 2001.

Die CDU/CSU-Fraktion hatte in der abgelaufenen Legislaturperiode zwei wichtige Anträge⁴ eingebracht, die die Wirksamkeit der Kriminalitätsbekämpfung verstärken sollten; diese werden um die europäische Dimension fortentwickelt.

Im Zentrum der Überlegungen steht folgende *These*:

Die Gewährleistung von ‚Innerer Sicherheit‘ ist in den vergangenen Jahren zu einem zentralen Politikfeld geworden. Den deutschen Politiker ist die Hauptverantwortung übertragen; und sie werden politisch zur Rechenschaft gezogen. Gleichzeitig sinken die Gestaltungsfreiheit und Problemlösungskapazität. Gesucht werden muß nach einer Kompensation, welche die Wirksamkeit der Entscheidungen wieder herstellt. Hierfür bietet sich eine partielle und kontrollierte Verlagerung eigener Kompetenzen auf die Europäische Union an.

4 Vgl. Deutscher Bundestag: Antrag der CDU/CSU-Fraktion: Sicherheit 21 – Was zu Bekämpfung des internationalen Terrorismus jetzt zu tun ist, Drucksache 14/7065 vom 09. Oktober 2001; sowie Deutscher Bundestag: Antrag der CDU/CSU-Fraktion: Kriminalität wirksamer bekämpfen – Innere Sicherheit gewährleisten, Drucksache 14/6539 vom 03. Juli 2001.

I. Ausgangslage: Ohne Grenzen – ein Kriminalitätsmarkt

Die Europäische Union hat in den neunziger Jahren den gemeinsamen Binnenmarkt und den freien Personenverkehr erreicht. Dabei haben sich alte Kriminalitätsformen verstärkt und neue herausgebildet. Der *Terrorismus* hat seit den Anschlägen in den Vereinigten Staaten sein Gesicht völlig verändert und stellte das bisherige Freiheitsverständnis in Frage.

Auch die *Drogenkriminalität* hat sich in den neunziger Jahren mit dem Aufkommen synthetischer Drogen gewandelt. Neben den bekannten lateinamerikanischen Anbauländern traditioneller Rauschmittel ist die Herstellung dieser modernen Drogen weitgehend ortsunabhängig. Gerade die mittel- und osteuropäischen Staaten sind zu Zentren der Herstellung geworden. Doch auch dort zeichnet sich inzwischen der Trend ab, daß diese Herstellungs- und Transitländern zu Zielländern werden.

Auch andere Kriminalitätsformen haben eine neue Qualität gewonnen. Dabei sind *Menschenhandel*, *Schleuserkriminalität* und *Kinderpornographie* eng miteinander verknüpft und bedürfen eines weitverzweigten Netzes des organisierten Verbrechens.

In den neunziger Jahren ist ein langfristiger Anstieg des Menschenhandels festzustellen, der sich am Ende des Jahrzehnts zwar deutlich abschwächte, sich aber weiterhin auf einem hohen Niveau befindet. Der überwiegende Teil (etwa 90%) der Personen kommt aus dem mittel- und osteuropäischen Raum.⁵ Die Einschleusung von illegalen Einwanderern nach Deutschland ist von 2000 auf 2001 um 32,2% gestiegen.⁶ Auch der Besitz von kinderpornographischen Materials ist im gleichen Zeitraum um 72% und die Verbreitung um 60,8% gestiegen.⁷

In der Folge von Drogen- oder Menschenhandel hat die *Geldwäsche* eine nie geahnte Dimension auf den internationalen Finanzmärkten erreicht. Hierbei werden die unterschiedlichen Strafverfolgungssysteme und rechtlichen Lücken der Staaten

5 Vgl. Bundesministerium des Innern/ Bundesministerium der Justiz: Erster periodischer Sicherheitsbericht, Berlin Juli 2001, S. 105.

6 Vgl. Bundesministeriums des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2001, Berlin April 2002, S. 63.

7 Vgl. Bundesministeriums des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2001, Berlin April 2002, S. 52.

ausgenutzt. Die deutsche Kriminalstatistik führt für das Jahr 2001 877 Fälle auf; dies entspricht einem Zuwachs gegenüber dem Vorjahr von 20,1%.⁸

Eine ganz neue Kriminalitätsform zeigt sich in der sogenannten *Cyber-Kriminalität*, die erst mit dem Einzug von Internet und bargeldlosen Transaktionen im Netz möglich wurde. Die Computer-Kriminalität ist ebenfalls in den vergangenen Jahren stark gestiegen (2001: 79286; 2000: 56699 Fälle in Deutschland). Hervorzuheben sind hier auch insbesondere die Kinderpornographie, der Mißbrauch von Kreditkartendaten und die Verbreitung von rechtsextremistischem Gedankengut. Auch die Verbreitung von Viren hat beispielsweise durch den Virus ‚I Love you‘ bei etwa 21% der mit Computer ausgestatteten Arbeitsplätzen zu Einschränkungen geführt. Dabei weist sie einen deutlichen internationalen Bezug auf (81%).⁹

Die hier nur exemplarisch aufgeführten Kriminalitätsformen bieten Verdienstmöglichkeiten in Milliardenhöhe und haben sich deshalb als attraktiv für grenzüberschreitende Tätergruppen erwiesen.

Die einzelnen Mitgliedstaaten sind heute nicht mehr isoliert, sondern gleichermaßen dieser transnationalen Kriminalitätsentwicklung ausgesetzt. Nationale Grenzen werden vom organisierten Verbrechen nicht mehr als Hürde wahrgenommen. Fehlleistungen der Sicherheitsbehörden sind nicht nur vor Ort sichtbar, sondern können Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben und Versäumnisse der politischen Verantwortungsträger spüren die Bürger und Wähler sofort.

Angesichts dieser Entwicklung leben wir in der Europäischen Union nicht nur in einem Gemeinsamen Binnenmarkt, sondern es ist ein gemeinsamer Kriminalitätsmarkt entstanden, dem durch einen ‚Europäischen Sicherheitsraum‘ begegnet werden muß.

8 Vgl. Bundesministeriums des Innern: Polizeiliche Kriminalstatistik 2001, Berlin April 2002, S. 60.

9 Vgl. Bundesministerium des Innern/ Bundesministerium der Justiz: Erster periodischer Sicherheitsbericht, Berlin Juli 2001, S. 196ff.

II. Bestandsaufnahme: Verantwortung, Strategien und Defizite

Begrenzte Kriminalitätsbekämpfung und Verantwortung der deutschen Politik

Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa ist wie fast keine andere Politik mit nationalen Vorbehalten konfrontiert. Selbst in der Außen- und Sicherheitspolitik und nicht zuletzt in der vergemeinschafteten Währungspolitik haben die Staaten auf einen Teil ihrer Souveränität verzichtet, um durch die Europäische Union eine Verstärkung ihrer Handlungsfähigkeit zu erreichen. Auch in der grenzpolizeilichen Zusammenarbeit sind deutliche Fortschritte zu erkennen, die kürzlich in der Diskussion um einen gemeinsamen Grenzschutz mündeten.

Die Polizeizusammenarbeit bleibt weiterhin vorrangig national organisiert. Trotz erster Kooperationen im Rahmen von Schengen und Europol zeigen sich die deutschen Innenpolitiker noch wenig europäisiert. Obwohl sie die Verantwortung tragen, sind ihre Entscheidungen nur noch selten autonom zu treffen. Nationale Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung oder auch zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung haben die Bedingungen in einem Raum ohne Grenzkontrollen zu berücksichtigen.

Der CDU/CSU-Antrag vom Oktober 2001 hatte diese neue Herausforderung an die deutsche Politik formuliert und „veränderte Schwerpunkte bei den Aufgaben des Staates“¹⁰ postuliert. Es geht um nicht weniger als die Legitimation des Staates gegenüber den Bürgern, die darin besteht, die innere Sicherheit zu gewährleisten.

Die Teilung von Souveränität im Bereich der Polizei, d.h. die Zusammenführung von Handlungsinstrumenten, bedeutet keine Aushöhlung, sondern im Gegenteil eine Stärkung der Bundesrepublik und Zurückgewinnung von Handlungsfähigkeit.

Europäische Strategien zur Gewährleistung der inneren Sicherheit

Die seit 1995 im Schengen-Rahmen abgeschafften Grenzkontrollen waren ein zusätzliches Instrument für die Gewährleistung von innerer Sicherheit und bildeten eine „strategische Linie der Gefahrenabwehr“¹¹.

10 Deutscher Bundestag: Antrag der CDU/CSU-Fraktion: Sicherheit 21 – Was zu Bekämpfung des internationalen Terrorismus jetzt zu tun ist, Drucksache 14/7065 vom 09. Oktober 2001.

11 Schäuble, Wolfgang: Europa ohne Grenzen - eine sichere Gemeinschaft, in: Europa-Archiv 6/1990, S. 203-212, S. 206.

Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) sollte außerhalb der Europäischen Union die Kompensationsmaßnahmen erreichen, die mit der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes nötig wurden. Gleichzeitig wurden hierdurch Möglichkeiten für Polizeibeamte eröffnet, auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates im Rahmen der Observation, Nacheile und Rechtshilfe tätig zu werden. Hierbei gelten jedoch sehr unterschiedliche Rechte in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Ergänzt wird diese multilaterale Kooperation durch bilaterale Vereinbarungen. Deutschland hat dazu in den vergangenen Jahren entsprechende Verträge mit Frankreich¹², Belgien¹³, den Niederlanden¹⁴, Luxemburg¹⁵, Österreich¹⁶, Dänemark¹⁷, Polen¹⁸, der Tschechischen Republik¹⁹ und der Schweiz²⁰ abgeschlossen. Hierdurch werden binationale Dienststellen, Behördenpartnerschaften, der Austausch von Verbindungsbeamten, gemeinsame Einsatzleitungen und Streifen sowie Ermittlungsgruppen ermöglicht.

Der Polizeivertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz geht weit über Schengen hinaus: u.a. ist darin ein Festhalte- und Durchsuchungsrecht

-
- 12 Vgl. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in den Grenzgebieten vom 09.10.1997, BGBl. 1998 II, 2480.
 - 13 Vgl. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Belgien über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in den Grenzgebieten vom 27.03.2000.
 - 14 Vgl. Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Innenminister sowie dem Justizminister der Niederlande über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden vom 01.02.1997, BGBl. 1997 II, 702.
 - 15 Vgl. Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Justizminister und Minister der öffentlichen Macht des Großherzogtums Luxemburg über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg vom 24.10.1995, BGBl. 1996 II, 1203.
 - 16 Vgl. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Österreich über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und Zollverwaltungen in den Grenzgebieten vom 16.12.1997.
 - 17 Vgl. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Dänemark über die polizeiliche Zusammenarbeit in den Grenzgebieten vom 21.03.2001.
 - 18 Vgl. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Polen über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten vom 04.05.1995.
 - 19 Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten vom 19.09.2000, BRDrs. 579/01.
 - 20 Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit vom 27.04.1999, BGBl. 2001 II, 946.

sowie die Möglichkeit des Einsatzes verdeckter Ermittler vorgesehen. In die gleiche Richtung geht der noch in der Abstimmungsphase befindliche Entwurf über einen neuen Vertrag mit den Niederlanden. Auf der Grundlage der bisherigen Verträge wurde beispielsweise das Gemeinsame Zentrum der deutsch-französischen Polizei- und Zollzusammenarbeit in Offenburg im März 1999 eingerichtet.

Auch die deutschen Bundesländer haben die Kooperationen intensiviert. Dazu hat u.a. Baden-Württemberg mehrere Vereinbarungen mit Bayern, Österreich²¹, der Schweiz²², Ungarn²³ und Frankreich²⁴ geschlossen, um durch gemeinsame Ermittlungsgruppen oder den Austausch von Verbindungsbeamten enger zu kooperieren. Auch zwischen NRW und den Niederlanden wurde die polizeiliche Zusammenarbeit gestärkt und kürzlich eine ‚grenzüberschreitende Sicherheits- und Ordnungspartnerschaft‘ geschlossen; neben der Zusammenarbeit von Aachen und Zuid-Limburg wurde durch Herzogenrath und Kerkrade ein gemeinsames Service-Büro eingerichtet.

Durch den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union zu Beginn der neunziger Jahre wurde mit der dritten Säule auf der europäischen Ebene ein gemeinsamer Handlungsrahmen geschaffen, in dem die Errichtung des Europäischen Polizeiamtes (Europol) möglich wurde. Der wichtigere Integrationsschritt vollzog sich jedoch erst mit dem Amsterdamer Vertrag, der die Implementierung des Schengen-Besitzstandes in den EU-Rahmen erreichte.

Insgesamt haben sich die Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren weitere neue institutionelle Instrumente zur Verstärkung der nationalen Handlungsfähigkeit geschaffen. Neben Europol sind in der polizeilichen und strafjustitiellen Zusammenarbeit auch Eurojust, die Europäische Polizeiakademie (EPA) sowie die Task-Force der Polizeichefs, die im April 2000 zu ihrer ersten Sitzung zusammenkam, zu nennen.

21 Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Enge Polizeikoperation mit Österreich, Pressemitteilung vom 21. September 2000.

22 Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Grenzüberschreitend gegen Rechtsextreme, Pressemitteilung vom 19. September 2000.

23 Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Landespolizei Baden-Württemberg unterstützt wieder vor Ort die ungarische Polizei, Pressemitteilung vom 13. Juli 2000.

24 Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Baden-Württemberg und Frankreich verstärken die polizeiliche Zusammenarbeit, Pressemitteilung vom 31. Januar 2001.

Seit Mitte der neunziger Jahre ist zudem eine deutliche Verstärkung der personellen und technischen Vernetzung der Mitgliedstaaten zu beobachten: Mit dem Schengener Informationssystem (SIS), und dem Europol-Informationssystem (TECS) wurden für die polizeiliche Zusammenarbeit wichtige Bedingungen für eine Steigerung der Effektivität geschaffen, die durch die Datennetze in anderen Politikfeldern, z.B. Eurodac im Bereich Asyl und Einwanderung oder dem Zollinformationssystem (ZIS), ergänzt werden.

Auch die Schulung der Polizeibeamten in gemeinsamen Seminaren hat zum gegenseitigen Verständnis nationaler Systeme beigetragen. Dazu gehören die Ausbildungsprogramme Falcone (organisierte Kriminalität), Oisin (Strafverfolgung), Daphne (Gewalt gegen Kinder und Frauen), Stop (Menschenhandel) und nicht zuletzt Hippokrates (Kriminalprävention). In diesen Programmen sind seit 1996 etwa 55 Mio. Euro für Schulungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt worden.

Selbst für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Drogenkriminalität, des Menschenhandels oder der Geldwäsche erweist sich Europa als zu begrenzt und es bedarf einer Zusammenarbeit mit den Herkunfts- bzw. Erzeugerländern (bei Drogen), den Transitländern und im Bereich der Kfz-Verschlebung mit den Zielländern. Hier sind in den vergangenen Jahren erste Ansätze einer ‚Außenpolitik der Innen- und Justizpolitik‘ der Europäischen Union geschaffen worden.

Insbesondere die Heranführung der mittel- und osteuropäischen Länder an die EU hat hierbei eine herausragende Rolle gewonnen und den Erweiterungsverhandlungen über das innen- und justizpolitische Kapitel kommen deshalb eine wichtige Bedeutung für die zukünftige Gewährleistung der inneren Sicherheit in Westeuropa zu.

Signifikante Defizite der europäischen Maßnahmen

Die zuvor aufgezeigte Polizeikooperation hat in den vergangenen Jahren deutliche Fortschritte gemacht. Gerade die Intensivierung durch Europol und die Verknüpfung mit Eurojust hat hier einen herausragenden Stellenwert eingenommen; dabei kommt das intergouvernementale Prinzip, das die nationale Souveränität weitgehend unangetastet läßt, zum Tragen. Insgesamt lassen sich jedoch grundsätzliche und praktische Defizite identifizieren, die eine effektive und demokratisch legitimierte Polizeikooperation behindern:

- Vertraglich bedingte Defizite der Polizeikooperation

Im EU-Vertrag werden sehr detaillierte und damit auch begrenzte Tätigkeitsfelder für die europäische Polizeikooperation identifiziert. Sie konzentriert sich vorrangig auf das Einholen und die Verarbeitung von Informationen, die gemeinsame Ausbildung sowie - neuerlich - die Schaffung von gemeinsamen Ermittlungsteams.

Der Rat kann mit neuen Rechtsakten das gegenwärtige Handlungsspektrum weiter ausbauen. Die Entscheidungsverfahren haben sich jedoch insofern als sehr unflexibel herausgestellt, da sie weiterhin auf dem Einstimmigkeitserfordernis basieren – hier liegt die vertragliche Hauptschwäche. Zwar werden Entscheidungen über Gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse oder Beschlüsse getroffen, doch vergeht ein großer Zeitraum zwischen Initiative und Inkrafttreten; dies betrifft insbesondere die im Rahmen der dritten Säule vereinbarten Übereinkommen; was mit der Ratifizierungspflicht durch die nationalen Parlamente zusammenhängt. Somit wird eine flexible und zeitnahe Anpassung an aktuelle Bedürfnisse unmöglich.

Gleichzeitig ist durch die partielle Teilnahme- sowie Nichtteilnahme von Großbritannien, Irland und Dänemark und die damit verbundenen Ausnahme- und Sonderregelungen das Gesamtsystem wenig transparent.

- Demokratisches Defizit der Zusammenarbeit

Die Gewährleistung einer demokratischen Kontrolle sollte die Bedingung für jegliche Kompetenzübertragung auf die EU-Ebene sein. Das bisherige Vorgehen in der Innen- und Justizpolitik verlagerte zwar Kompetenzen auf die Union und nahm diese Bereiche aus der Kontrolle der nationalen Parlamente; gleichzeitig ging hier keine substantielle Stärkung des Europäischen Parlaments einher, um die entstehende Lücke zu schließen.

Das Europäische Parlament hat mit dem Amsterdamer Vertrag zwar eine gewisse Aufwertung erfahren, doch bleibt es auf die Anhörung beschränkt und bekam keine Mitentscheidungsbefugnis. Überdies wurde das EP seit 1999 zwar häufiger angehört, jedoch insbesondere nicht bei der Neapel-II-Konvention zur Zollkooperation und der Übertragung des Schengen-Besitzstandes in die EU – zwei der wichtigsten Entscheidungen des Rates. Auch eine Finanzierung durch den Gesamthaushaltsplan wurde vermieden und damit eine Einflußmöglichkeit des Europäischen Parlaments durch das Haushaltsverfahren.

- Praktische Probleme in der Schengen-Kooperation

Der Abbau der Binnengrenzkontrollen hat die europäischen Staaten enger verbunden und bietet die Grundlage für langfristiges wirtschaftliches Wachstum. Mit Schengen wurden erstmals sehr konkrete und weitreichende Regelungen zur grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit getroffen.

Seit 1995 liegen nunmehr einige Erfahrungen vor, die die Defizite von Schengen deutlich machen. Schon 1998 legte die Bundesregierung eine erste Evaluation von Schengen vor, die auch im Jahr 2002 aktuell geblieben ist.²⁵

Sehr uneinheitlich sind die Regelungen der grenzüberschreitenden Nacheile. Die Bundesrepublik räumt den Polizeibeamten anderer Mitgliedstaaten weitgehende Rechte ein, doch unterliegen die deutschen gravierenden Restriktionen. So erhalten sie ein Festhalterecht in Belgien innerhalb der ersten 30 Minuten; in den Niederlanden und Luxemburg ist es ihnen in einem 10km Gebiet erlaubt, in Frankreich hingegen verboten. In Österreich wird ihnen andererseits sogar ein Festnahmerecht zugestanden. Diese Gesamtlage ist zumindest unübersichtlich.

Es lassen sich jedoch noch weitere Schengen-Defizite hervorheben: Neben den fehlenden Regelungen über den Einsatz von Luftfahrzeugen über die nationalen Grenzen hinweg war auch die Kommunikation durch mangelnde Funkkompatibilität zwischen den Schengen-Staaten ein praktisches Problem. Auch die Beschränkung der Observation auf Personen, die direkt an einer Straftat beteiligt waren, grenzt die Ermittlungstätigkeiten der Behörden unnötig ein.²⁶

- Europol und EPA bedürfen einer Weiterentwicklung

Das Europäische Polizeiamt (Europol) konnte im Juli 1999 seine eigentliche Arbeit aufnehmen. Es konzentriert sich vorrangig auf die Sammlung, den Austausch und die Analyse von Informationen, die durch die Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden und von Verbindungsbeamten an die Kollegen der anderen Mitgliedstaaten weitergegeben werden.

25 Bundesministerium des Inneren: Schengen – Erfahrungsbericht 1998 durch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) mit Beschluß vom 18./19. November 1999 zustimmend zur Kenntnis genommen, Berlin 1999, 8f.

26 Bundesministerium des Inneren: Schengen – Erfahrungsbericht 1998 durch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) mit Beschluß vom 18./19. November 1999 zustimmend zur Kenntnis genommen, Berlin 1999, 8f.

Die Terroranschläge vom September 2001 haben die Defizite von Europol eindringlich verdeutlicht. Nur zwei von fünfzehn Mitgliedstaaten haben in den Tagen nach den Attacken in den USA vertrauliche Informationen zur Verfügung gestellt. Eine effektive Ergänzung der nationalen Strafverfolgungsbehörden kann unter diesen Umständen nicht erreicht werden. Erst kürzlich machte der Rat den Weg frei, um eine Beteiligung Europols an gemeinsamen Ermittlungsteams zu ermöglichen.²⁷ Zusätzlich ist die Anpassung des Europol-Übereinkommens an aktuelle Herausforderungen durch das Ratifikationserfordernis nicht zeitnah zu gewährleisten.

Die Europäische Polizeiakademie (EPA) soll zukünftig zur Schulung von Polizeibeamten aus den EU-Mitgliedstaaten dienen. Der Europäische Rat von Laeken scheiterte aber mit dem Versuch, einen endgültigen Sitz der EPA festzulegen. Gemäß einem Ratsbeschluß vom Februar 2002 wurde sie vorläufig in Dänemark angesiedelt.²⁸ Bis zu einem neuen Beschluß wird sie ihre Arbeit nur als Netzwerk ohne größere institutionelle und administrative Ausstattung aufnehmen.

III. Vorschläge: Eine ‚Europäische Sicherheitsgemeinschaft‘

Insgesamt reicht die europäische Polizeikooperation nicht an den Integrationsstand in anderen Politikfeldern (Währung oder Wirtschaft) heran. Dabei treten Grundsatzprobleme sowie praktische Defizite zunehmend in den Fokus der europapolitischen Diskussion. In der kommenden Legislaturperiode steht abermals eine wichtige Vertragsrevision an, die durch den Europäischen Konvent²⁹ vorbereitet wird. Ihr kommt eine besondere Bedeutung zu, da es sich in einer langfristigen Perspektive um die gewichtigste Reformkonferenz der nächsten Jahre handeln wird.

Die deutsche Politik ist deshalb für den Bereich der Polizeikooperation aufgefordert, aus den bisherigen Erfahrungen tragfähige Entscheidungen zu generieren und das Instrument der europäischen Zusammenarbeit effektiver zu nutzen:

27 Vgl. Pressemitteilung des Rates 9118/01 (Presse 203) vom 29. Mai 2001.

28 Vgl. Vorübergehende Anschrift des Sekretariats der Europäischen Polizeiakademie (EPA), ABl. C 55 vom 02.03.2002 S. 1.

29 Vgl. Steppacher, Burkard/ Margedant, Udo: Der Europäische Konvent. Auftrag, Zusammensetzung und Problemfelder, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 79/2002.

Die künftige ‚Verfassung‘ vereinfachen...

1. Für den Politikbereich der dritten Säule, darunter die polizeiliche Zusammenarbeit, soll eine eng **begrenzte Vergemeinschaftung**, d.h. Überführung in die erste Säule, mit nationalen Schutzmechanismen angestrebt werden. Damit kann die Kohärenz der europäischen Verträge und die Beteiligung der Gemeinschaftsinstitutionen gewährleistet werden.
2. Es bedarf aber einer **Vereinfachung der Vertragsinhalte** und eines Verzichts auf zu genaue Formulierungen. Die Klarstellung der Inhalte sollte durch die Konzentration auf die Rahmenbedingungen erreicht werden. Dabei muß auf Ausnahme- und Sonderregelungen für einzelne Mitgliedstaaten verzichtet werden.
3. Mit der kommenden Vertragsrevision sollten ebenfalls die Entscheidungsmodalitäten deutlich vereinfacht werden. Es bietet sich die generelle Einführung der **qualifizierten Mehrheitsentscheidung** an, die auch nach der Erweiterung eine effiziente Entscheidungsproduktion zulassen würde. Den nationalen Souveränitätsvorbehalten könnte durch die schon in Nizza eingefügte Bevölkerungskomponente bei Abstimmungen Rechnung getragen werden. Gleichzeitig sollten sich die Mitgliedstaaten in der dann neustrukturierten EU langfristig das Initiativrecht garantieren.

Demokratische Kontrolle ausbauen...

4. Mit der Übertragung dieses Politikfeldes in die erste Säule sollte zur Steigerung der demokratischen Legitimität auch die Einbeziehung des Europäischen Parlaments über das bisherige Anhörungsrecht hinausgehen. Es bietet sich die Verknüpfung von qualifizierter Mehrheitsentscheidung mit dem Verfahren der **Mitentscheidung** an.
5. Das Europäische Parlament sollte besser als gegenwärtig über die Arbeiten von Europol und die Tätigkeit der Task-Force der Polizeichefs informiert werden.
6. Die deutschen Parlamentarier könnten hingegen die bestehenden Möglichkeiten der Einflußnahme im Rahmen von **COSAC** (Konferenz der Europaausschüsse) durch ein stärkeres Engagement nutzen. Insgesamt wäre eine deutlichere Europäisierung der deutschen Innenpolitiker anzuraten – hier ergibt sich auch ein hohes Profilierungspotential.

7. Als Anbindungsmöglichkeit des Deutschen Bundestags bietet sich weiterhin die **Einführung eines Parlamentsvorbehalts** an. Wie in anderen Staaten müßte das deutsche Parlament vor einer Entscheidung des Innen- und Justizminister-rates konsultiert werden. Dabei sollten aber feste Fristen zur Befassung eingeführt werden, um den Entscheidungsprozeß nicht zusätzlich zu verlangsamen.

Das ‚Schengen-System‘ verbessern...

8. Die bisherigen in Schengen gefundenen Regelungen sollten auf dem Hintergrund der gesammelten Erfahrungen angepaßt werden. Dabei sind **einheitliche Regelungen der Nacheile und Observation** sowie den darin verankerten Festhalte- und Festnahmerechte für alle Mitgliedsstaaten der EU anzustreben, die Beschränkung der Observation zu lockern und ein uneingeschränktes Festnahmerecht einzufügen. Als Orientierungsmodell kann hier sowohl der deutsch-schweizerische als auch der in den Verhandlungen befindliche deutsch-niederländischen Polizeivertrag dienen.
9. Die noch relevanten Mißstände hinsichtlich der Funkkompatibilität unter den Schengen-Staaten sowie die fehlenden Regelungen für den Einsatz von Luftfahrzeugen sollten in dieser Revision ebenfalls berücksichtigt werden.

Europol und EPA handlungsfähiger machen...

10. Das Europäische Polizeiamt sollte, entsprechend des Vorschlages des Europäischen Parlaments, in das **institutionelle System der Union** integriert werden.³⁰ Durch den Verzicht auf das ratifizierungsbedürftige Übereinkommen wäre eine zeitnahe Aufgabenausweitung möglich. Damit einhergehen sollte dann auch die **Finanzierung der Europol-Ausgaben durch den Gesamthaushaltsplan** (GHP). Kurzfristig kann der Vorschlag der Kommission zur Teilfinanzierung der

30 Bericht über die Initiative des Königreichs Belgien und des Königreichs Spanien im Hinblick auf die Annahme eines Rechtsakts des Rates zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), des Protokolls betreffend die Auslegung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung und des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol, Berichterstatter: <Depute>Gérard M.J. Deprez, PPE..

Europol-Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung aus dem GHP von etwa drei Mio. EUR zügig verabschiedet werden.³¹

11. Unter diesen Bedingungen wäre der deutsche Vorschlag von 1991 wieder stärker zu diskutieren, mit dem das Polizeiamt zu einem europäischen BKA mit eigenen **exekutiven Befugnissen** ausgebaut werden sollte. Der im Juli 2001 von der CDU/CSU vorgelegte Antrag³² hat ebenfalls diese Kompetenzübertragung postuliert. Mittelfristig sollte Europol in all den Bereichen Ermittlungskompetenzen gegeben werden, die inzwischen nicht mehr national zu begrenzen sind (Bekämpfung der Geldwäsche und Schutz des Euro). Hier könnte auch der Schwerpunkt der gemeinsamen Ermittlungsteams liegen. Insgesamt ist gesamteuropäisch auf eine Verbesserung des Informationsflusses an Europol hinzuarbeiten.
12. Als Bedingung für die Ausweitung auf exekutive Befugnisse bedarf es neben dem Europäischen Haft- auch eines **Europäischen Durchsuchungsbefehls** und die Einrichtung der von der Kommission vorgeschlagenen **Europäischen Staatsanwaltschaft**.³³
13. Der endgültige Sitz der **Europäischen Polizeiakademie** sollte zügig festgelegt und mit dem institutionellen Ausbau der Akademie begonnen werden. Zu denken wäre auch an die Verlegung dieser Institution in eines der zukünftigen Mitgliedstaaten.
14. Zur Bekämpfung der computergestützten Kriminalität schlug Innenminister Schily ein „**Europäisches Amt für die Sicherheit in der Informationstechnik**“ nach dem Vorbild des deutschen Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) vor.³⁴ Dieser Vorschlag sollte weiter vertieft und umgesetzt werden.

31 Vgl. Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Finanzierung bestimmter Maßnahmen von Europol im Rahmen der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung, KOM (2002) 439 endg.

32 Vgl. Deutscher Bundestag: Antrag der CDU/CSU-Fraktion: Kriminalität wirksamer bekämpfen – Innere Sicherheit gewährleisten, Drucksache 14/6539 vom 03. Juli 2001.

33 Vgl. das Grünbuch der Europäischen Kommission zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM/2001/0715 endg.

34 Vgl. FAZ vom 31.07.2000, S. 6.

Die Polizeikooperation mit der Außenpolitik der EU verknüpfen...

15. Selbst im europäischen Rahmen sind die die Polizeikooperation betreffenden, Themen nicht mehr vollständig zu regeln. Hier bedarf es einer engen Abstimmung mit anderen Drittstaaten und internationalen Organisationen. Der Drogen-, Menschen- und Waffenhandel sowie die Geldwäsche macht eine enge **Zusammenarbeit der Herkunfts- und Zielländer** unabdingbar. Hier sollten die Bedürfnisse dieses Politikfeldes in allen anderen außenpolitischen Dimensionen der Union berücksichtigt werden.
16. Die in Sevilla gescheiterte **Verknüpfung von EU/EG-Verträgen mit der Bereitschaft gemeinsamer Kriminalitätsbekämpfung** muß wieder auf die europäische Agenda gesetzt werden. Dabei sollen Sanktionen dann vorgesehen werden, sofern ein Staat nicht die europäischen Maßnahmen in diesen Themenbereichen unterstützt. Zu diesem Zweck sind insbesondere die Verbindungen zu den Staaten der GUS zu intensivieren.

Der Autor:

Thorsten Müller, M.A.

Doktorand am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln