

Offene Grenzen - noch viele Hindernisse für effektive polizeiliche Zusammenarbeit



Zusammenfassung: Adalbert Halt

Vor ziemlich genau fünf Jahren, am 26. März 1995, trat das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) in Kraft. Es regelt Ausgleichsmaßnahmen, die infolge der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen einen einheitlichen Raum der Sicherheit und des Rechts gewährleisten sollen. Noch immer gibt es aber viele Hindernisse für eine wirklich effektive grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit. Anlass genug, sich auf der 13. Pressefahrt der GdP mit dem Thema "Offene Grenzen - offene Fragen" zu beschäftigen.

Da hatte die Fahrt auf dem Rhein, dem Grenzfluss, etwas Symbolhaftes. Auch der Startpunkt der Flussreise: Straßburg, Sitz des Europaparlaments. Über Erfolge, aber auch über die Hindernisse einer wirkungsvollen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit war zu reden, auch über Lösungsmöglichkeiten.

Die Richtung in Europa ist vorgegeben. Eines der wichtigen Ziele der Europäischen Union ist die Schaffung eines Raumes "der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts". Und immer noch geht es um die Frage, wie sicherzustellen ist, dass der Gewinn an Reisefreiheit, an freiem Verkehr von Personen, Gütern und Dienstleistungen über die Binnengrenzen hinweg nicht durch einen Verlust an Sicherheit erkauft werden muss. Wobei nach Ansicht von Fachleuten die internationale Kriminalität der Polizei bereits etwa fünf Jahre voraus ist, die Polizei wiederum der Justiz über zwanzig Jahre.

Es gehe nicht, wie GdP-Geschäftsführer Wolfgang Dicke zur Einleitung ins Thema erklärte, um die Auflösung der nationalen Polizeien, an deren Stelle dann der europäische Super-Cop trete, nach dem Motto: "Geht alle mal beiseite, jetzt komm' ich!" Eine solche Vorstellung gehe "über eine ganz entscheidende Voraussetzung erfolgreicher Polizeiarbeit hinweg: nämlich die Einbettung der Polizei in ihre Umgebung, in die Gesellschaft, wozu auch landsmannschaftliche Eigenheiten gehören."

Dass solche nationalen Eigenheiten keineswegs einer grenzüberschreitenden Kooperation entgegenstehen, zeigten die Referenten auf, allerdings hielten sie auch nicht mit kritischen Reflexionen hinterm Berg.

Kommunikation ausbauen

Den Einstieg machte Dr. Walter Büchsel, Polizeipräsident in Mönchengladbach. Er ist Koordinator eines Zusammenarbeitsprojekts in der nordrhein-westfälischen Grenzregion zu Belgien und den Niederlanden. Büchsels Bilanz seiner praktischen Erfahrungen auf der GdP-Pressefahrt:

- Die Basis einer modernen, elektronischen Kommunikation ist vorhanden. Sie sollte weiter ausgebaut und fortentwickelt werden. Der digitale Funkverkehr muss verstärkt entwickelt werden.
- Die Qualität der Kommunikation hängt wesentlich davon ab, wie intensiv sich die handelnden Polizeibeamten persönlich kennen.

- Wegen der Vielzahl handelnder Organisationen auf beiden Seiten bedarf es eines besonderen Koordinationsgremiums und einer lückenlosen Information über das Einsatzgeschehen an die Regionalen Verbindungsstellen.
- Die unterschiedlichen Befugnisse bei Observation und Nacheile wirken sich in der täglichen Praxis der Zusammenarbeit wenig aus.
- Gemeinsame Streifen haben sich bewährt. Den Gastpolizisten sollten hoheitliche Befugnisse übertragen werden, zumindest die Berechtigung, Standardmaßnahmen wie Identitätsfeststellungen durchzuführen und Platzverweise gegenüber eigenen Staatsangehörigen auszusprechen.
- Das Lernen der jeweils anderen Sprache muss intensiviert werden. Kultur- und Sprachverschiedenheit werden immer besser überwunden und stellen kein wirkliches Hindernis für die polizeiliche Zusammenarbeit mehr dar.
- Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Deutschland ist z. Zt. sehr intensiv und vielschichtig ausgebaut. Um die Intensität aufrecht zu erhalten, sollte die Zusammenarbeit in einer Gremienstruktur institutionalisiert werden.

Mit Leben füllen

Über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in Gemeinsamen Zentren in den Grenzgebieten berichtete der Leiter Bundesgrenzschutzinspektion Freiburg, Friedhelm Bongard.

Ein solches Gemeinsames Zentrum wird in Offenburg betrieben. Neben vier Behörden aus Deutschland versehen dort in den gleichen Diensträumen auch drei Behörden aus Frankreich ihren Dienst. Das dieser Einrichtung zugrunde liegende Abkommen "ermöglicht darüber hinaus Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in bisher nicht denkbarem Ausmaß und Intensität, von gemeinsamen grenzüberschreitenden Übungen über gemeinsame Streifen im Grenzgebiet bis hin zu einer Koordinierung in der Aus- und Fortbildung" (Bongard).

Trotz dieser positiven Entwicklung gibt es - so Bongard - Probleme in der Umsetzung:

- Nach wie vor besteht erheblicher Nachholbedarf an der Vermittlung der Sprache des jeweiligen Nachbarstaates;
- Zuständigkeiten von Justiz und Polizei sind in Frankreich und Deutschland grundverschieden. Die französische Polizei verfügt nicht über die gleichen Befugnisse wie die deutsche;
- das "Dubliner Übereinkommen" ist zwischen Deutschland und Frankreich noch nicht voll anwendbar. So kann die Regelung, wonach asylsuchende Drittausländer innerhalb von 48 Stunden übergeben werden können, mangels entsprechender französischer Ansprechpartner nicht angewandt werden;
- die Nacheile ist in beiden Staaten unterschiedlich geregelt;
- Rechtsvorschriften (z. B. Waffengesetze, Hehlerei) sind unterschiedlich.

Mehr denn je werde der Grenzraum diesseits und jenseits der nationalen Grenzen als kriminalgeologischer Raum angesehen, in dem der Kampf gegen die Kriminalität nur gemeinsam geführt und gewonnen werden könne, sagte Friedhelm Bongard. Die rechtlichen Voraussetzungen für ein freies Europa für freie Bürger - und nicht für Kriminelle - seien gegeben. Die mit der Ausführung beauftragten Dienststellen seien gefordert, das ihnen zur Hand gegebene rechtliche Instrumentarium mit Leben zu erfüllen.

Große Lücken im Recht

Jo Brouwers, Brigadier, Politie Roerstreek, Limburg-Noord, Niederlande, betrachtete die polizeiliche Zusammenarbeit von der anderen Seite der Grenze. Brouwers ist Wachleiter einer größeren Dienstgruppe und Dozent für Grenzüberschreitende Polizeiliche Zusammenarbeit. So konnte er anschaulich über gemeinsame deutsch-niederländische Seminare berichten, die das Schengener Durchführungsabkommen vorsieht. Jo Brouwers: "Die Dozenten beider Seiten haben die Erfahrung gemacht, dass die Teilnehmer von beiden Seiten der Grenze sich zunächst einmal abwartend verhielten. Sie hörten dann zunächst etwas über den Staatsaufbau des anderen Landes, über das jeweilige Rechtssystem, die Polizeiorganisation und die Befugnisse der Polizei. Danach wurde die Gesamtgruppe aufgeteilt in Kleingruppen von jeweils vier Teilnehmern (zwei deutsche und zwei niederländische). Diese Kleingruppen sollten dann Fallbeispiele gemeinsam lösen. Spätestens jetzt entwickelte sich eine rege Kommunikation unter den Teilnehmern." Dies sei der Anfang der Zusammenarbeit der Polizisten aus den verschiedenen Ländern.

Wichtigstes Ergebnis solcher Seminare sei die dabei erworbene Rechtsklarheit. Auch wenn der rechtliche Bereich noch große Lücken aufweise, erleichtere das Wissen über das, was man darf und was nicht, die praktische Zusammenarbeit.

Für gemeinsame Dienststelle

Dem Schengener Abkommen hat eine kleine Moselortschaft ihren Namen gegeben, die sich im Großherzogtum Luxemburg befindet. Dort macht Commissaire en chef Robert E. Steinmetz, ebenfalls bei der GdP zu Gast, Dienst. Eine grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit hat in seinem Land den besonderen Reiz, dass man es bequem in einer Autostunde längs durchqueren kann und dass es offene Grenzen mit drei Staaten hat: Belgien, Deutschland und Frankreich. Steinmetz: "In einer Viertelstunde haben alle Straftäter - die meisten der Straftaten finden im Zentrum rund um die Stadt Luxemburg statt - das Land über eine unserer Autobahnen verlassen."

Genau deswegen sei es für die Polizeiverwaltung des Landes von besonderer Wichtigkeit, gute Zusammenarbeit mit den Behörden aller Nachbarländer zu pflegen. Diese Zusammenarbeit habe auch schon vor dem Schengener Abkommen reibungslos geklappt, "doch nun wurde sie verbessert und gibt zu keinen Beanstandungen Anlass" (Steinmetz). Die luxemburgischen Polizeibeamten machen seinen Angaben zufolge rege Gebrauch vom Schengener Informationssystem. Dutzende von Anfragen würden täglich an die Operateure herangetragen. Der Satz "Schau mal, ob die Person oder das Fahrzeug nicht im Schengener Computersystem eingetragen sind", sei zur Normalität geworden.

Die zwischenmenschlichen Beziehungen würden ebenfalls gepflegt. Steinmetz: "Wir treffen uns ein- bis zweimal pro Jahr mit unseren belgischen Kollegen, um bei einem gemeinsamen Schoppen anstehende Probleme zu erörtern. Ich würde mir wünschen, dass dies auch in Zukunft mit unseren Kollegen aus Deutschland und Frankreich der Fall sein wird. Wir sitzen alle im selben Boot, denn unsere Zielsetzungen sind schlussendlich die gleichen."

Robert E. Steinmetz äußerte den Wunsch, dass es irgendwann einmal eine gemeinsame Dienststelle gibt, "wo Verbindungsbeamte aus allen beteiligten Nationen gemeinsam Dienst tun würden." Eine solche Dienststelle könnte auch unterstützend zur vorbeugenden Bekämpfung und Aufklärung von strafbaren Handlungen beitragen.

Korrekturen vornehmen

Die Vorteile einer zusammenwachsenden Europäischen Union, die einerseits die gemeinsamen Ansprüche an Integration und Kooperation erfüllen, sind andererseits mit teilweise erheblichen Sicherheitsdefiziten verbunden. Mit ihnen setzte sich Otto Herrig vom Polizeipräsidenten Trier auseinander. Der gemeinsame Binnenmarkt habe sowohl für kriminelle Einzeltäter als auch Organisationen Tatgelegenheitsstrukturen eröffnet, die vor Jahren noch unmöglich erschienen seien.

Die von den Teilnehmerstaaten in langwierigen Verhandlungen vereinbarten konsensfähigen Kompromisse zur polizeilichen Zusammenarbeit hätten sich in der polizeilichen Praxis als schwer umsetzbar erwiesen. Herrig zeigte dies an den Beispielen der Nacheile, Observation und der Rechtshilfe auf. Die entsprechenden Regelungen seien derart unterschiedlich, unzulänglich, in sich widersprüchlich und unpraktikabel, dass das Schengener Durchführungsübereinkommen dringend modifiziert werden müsse. Aus der Summe seiner polizeilichen Erfahrung forderte Otto Herrig

- eine Vereinheitlichung der Voraussetzungen zur grenzüberschreitenden Nacheile, im Einzelnen die Aufhebung räumlicher oder zeitlicher Beschränkungen, ein generelles Festhaltenrecht, die Zulässigkeit der Anwendung von Zwangsmitteln zur Durchsetzung des Festhaltens, ein Betretungsrecht für Wohnungen und private Grundstücke sowie eine Ausdehnung des Straftatenkatalogs;
- eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Observation, im Einzelnen die Zulässigkeit der Observation zur Prävention, die Zulässigkeit des Einsatzes technischer Mittel sowie die Ausdehnung des Straftatenkatalogs;
- eine Harmonisierung der Rechtshilfe (Art. 39 SDÜ), im Einzelnen keine Begrenzung des Rechtshilfeverkehrs auf den justiziellen Bereich und die Vereinfachung des Informationsaustauschs.

Otto Herrig: "Ich bin davon überzeugt, dass wir uns auf einem richtigen Weg befinden; es gilt nur, einige Kurskorrekturen vorzunehmen."

Verbund hat sich bewährt

Dass die Ausgleichsmaßnahmen, die den Wegfall der Binnengrenzkontrollen kompensieren sollen, verbesserungswürdig sind, räumte auch der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesinnenministerium, Fritz Rudolf Körper, ein. Zwar falle die Bilanz im Jahre 6 der verstärkten Kooperation der Schengen-Staaten "eindeutig positiv" aus. Der Schengener Verbund habe sich bewährt; die Zusammenarbeit der Schengener Sicherheitsbehörden habe intensiviert und im Interesse der Gewährleistung der inneren Sicherheit weiter ausgebaut werden können. Aber "die Vorschriften über die gegenseitige Unterstützung der Polizeidienste bei der Gefahrenabwehr und Bekämpfung der Kriminalität bereiten noch Schwierigkeiten."

Im Gegensatz zu Deutschland seien in den meisten anderen Staaten viele Maßnahmen der Anordnung bzw. Erledigung durch Justizbehörden vorbehalten. Es liege auf der Hand, dass dies zu erheblichen Zeitverzögerungen und zu Schwerfälligkeiten in der schnellen Beweisführung führe. Körper verwies auf die deutsche Schengen-Präsidenschaft, während der ein Verständigung darüber erzielt werden konnte, dass eine Reihe von Ermittlungshandlungen ohne Zwangsanwendung unmittelbar zwischen den Polizeien der Partnerstaaten ohne Einschaltung der Justizbehörden beantragt und erledigt werden könne, z. B. Halter- und Fahrerfeststellungen, Führerscheinanfragen, Aufenthalts- und Wohnsitzabklärungen, Übermittlung von Erkenntnissen aus polizeilichen Dateien, Identitätsüberprüfungen und Spurenerhebungen.

Initiiert sei eine Erweiterung der Observations- und Nacheilemöglichkeiten, die Zulassung des

Einsatzes verdeckter Ermittler unter bestimmten Umständen sowie in speziellen Fällen zur Gefahrenabwehr die gegenseitige operative Hilfeleistung zwischen den Polizeidiensten der Mitgliedstaaten über die Binnengrenzen hinweg. Diese Empfehlungen müssten nun in den zuständigen EU-Gremien beraten und vorangetrieben werden.

Besonders aufmerksame Zuhörer fand der Staatssekretär, als er auf die Funkkommunikation über die Grenzen hinweg zu sprechen kam. Sie gelte es zu verbessern. Ziel müsse die Einrichtung genormter und kompatibler Funksysteme sein. Zwar sei es den nationalen Fernmeldeverwaltungen gelungen, für die innere Sicherheit europaweit einheitliche Frequenzen zuzuteilen. Indes gebe es aufgrund nationaler Interessen diametral verlaufende Bestrebungen. Körper: "Obwohl Kompatibilität vorgesehen war, sprechen alle Anzeichen dafür, dass in der Europäischen Union künftig zwei miteinander nicht vereinbare Grundkonzepte betrieben werden: die TETRA-Norm und die TETRAPOL-Technik."

Über den aktuellen Stand dieser Thematik wird in dem Beitrag ["Kommt der Digitalfunk für die BOS endlich?"](#) berichtet.

Eingriffsbefugnisse gefordert

Die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sei ein Auftrag, den die Europäische Union sich selbst gegeben habe. Da könne man nicht so tun, als habe man mit diesem Postulat in der täglichen Praxis nichts zu tun, betonte der Vorsitzende der Gewerkschaft der Polizei, Norbert Spinrath. Dieses Ziel schaffe man nicht im Handumdrehen: "Ich weiß, dass der Fortschritt - gerade in Europa - gelegentlich eine Schnecke ist. Es wäre aber schön, wenn wir von dieser Stelle aus einen Anstoß gegeben hätten, dass diese Schnecke ein ordentliches Stück voran kommt."

Spinrath forderte Eingriffsbefugnisse in bestimmten Umfang für Polizeibeamte, die jenseits der Grenzen tätig sind. Es sei nicht einzusehen, dass Polizeibeamte aus dienstlichen Gründen im Ausland tätig sind, aber dann, wenn sie einen Anlass zum Einschreiten sehen, sich lediglich auf Jedermannrechte berufen dürfen. Spinrath: "Das Schengener Durchführungsübereinkommen gehört insgesamt auf den Prüfstand." (Siehe auch [Kommentar](#))

(aus [DEUTSCHE POLIZEI 6/2000](#))