

Innere Sicherheit in der EU - 25

Befand sich noch vor zwei Jahrzehnten die Kompetenz für die innere Sicherheit fast ausschließlich auf nationaler Ebene, so hat dieser Politikbereich seit Mitte der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts eine sehr dynamische Entwicklung durchgemacht. Inzwischen ist die europäische Zusammenarbeit in Fragen der inneren Sicherheit geradezu selbstverständlich geworden und betrifft mehr oder weniger alle dort vertretenen Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes. Grund genug für den dbb, in einem eigenen Europathema einmal die wichtigsten Bereiche herauszugreifen und zusammenzufassen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit soll hier der Fokus auf die Zusammenarbeit in Strafsachen sowie allgemein auf die polizeiliche Zusammenarbeit innerhalb der EU gerichtet werden. Nach einem geschichtlichen Überblick sollen die verschiedenen Aspekte der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit innerhalb der EU anhand der nach und nach entstandenen gemeinsamen Institutionen bzw. Kooperationsinstrumente in chronologischer Reihenfolge ihres Entstehens näher beleuchtet werden.

Inhaltsverzeichnis:	
Geschichtlicher Überblick	S. 1
Das Schengener Abkommen	S. 4
Europol	S. 5
Europäisches Justizielles Netz	S. 6
OLAF	S. 6
Europäische Polizeiakademie	S. 7
Eurojust	S. 7
Europäischer Haftbefehl	S. 8
Europäische Staatsanwaltschaft	S. 9
Gewerkschaftliche Zwischenbilanz	S. 9
Links	S. 12
Glossar	S. 12

Geschichtlicher Überblick

Es gibt Zusammenarbeit von Staaten auf dem Gebiet der inneren Sicherheit bereits seit geraumer Zeit, nicht erst seitdem die EU das Thema besetzt hat. In den letzten 50 Jahren gab es immer wieder Ansätze für bilaterale, regionale und internationale Zusammenarbeit (Interpol). Die EU entdeckte trotz der bereits in den römischen Verträgen verankerten Arbeitnehmerfreizügigkeit das Thema relativ spät für sich. Lange Zeit herrschte diesbezüglich eine rein wirtschaftliche Betrachtungsweise vor. Allerdings setzte sich nach und nach die Auffassung durch, dass die Freizügigkeit für alle gelten sollte. Außerdem nahmen Phänomene wie Terrorismus, illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität immer mehr zu, weswegen sich die Mitgliedstaaten seit den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts um eine pragmatische Zusammenarbeit bemühten.

In den frühen 80er Jahren wurden dann Arbeitsgruppen für verschiedene Bereiche der Zusammenarbeit ins Leben gerufen, 1985 folgte der erste große Meilenstein, das Schengener Abkommen, was den Abbau der Grenzkontrollen und damit einhergehend eine verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit der beteiligten Staaten nach sich zog. Trotz der erreichten Fortschritte zeigte sich jedoch bereits nach kurzer Zeit, dass die Zusammenarbeit in der Praxis nicht immer optimal funktionierte. Außerdem konnten weder die nationalen, noch das europäische Parlament die verabredeten Maßnahmen kontrollieren. So erschien es notwendig, diese Kooperation zu kodifizieren und zu institutionalisieren. Dies geschah durch den Vertrag von Maastricht, indem den Verträgen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft derjenige über die Europäische Union angefügt und damit die sog. „dritte Säule“ (bzw. Pfeiler, siehe Glossar) der EU ins Leben gerufen wurde. Die Zusammenarbeit der EU-Staaten im Rahmen dessen basierte zunächst auf neun Bereichen von gemeinsamen Interesse: Die Asylpolitik, das Grenzregime, Einwanderung, Drogen, Betrug, justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, sowie die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll. Die bereits erwähnten Arbeitsgruppen wurden nun teils neugeschaffenen, teils schon bestehenden und nunmehr erweiterten Koordinierungsgremien eingegliedert. Diese sind z. B. der sog. Koordinierungsausschuss nach Art. 36 EUV, der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) bzw. der Rat der Justiz- und Innenminister. Das Schengen-System, das im folgenden noch genauer erklärt wird, spielt hierbei eine Sonderrolle, da sich damals nicht alle Mitgliedstaaten diesem angeschlossen hatten, ihm andererseits inzwischen auch Nicht-EU-Staaten angehören.

Allerdings war die Art, nach dem Maastrichter Vertrag Beschlüsse zu fassen, die teilweise nicht bindenden Rechtsakte sowie die langen Verfahrensdauern der Zielerreichung nicht immer dienlich. Auch die eingeschränkten Kontrollbefugnisse des EuGH und des Europäischen Parlaments, das eingeschränkte Initiativrecht der Kommission, sowie das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat wurden als Probleme des dritten Pfeilers erkannt und flossen in die Überarbeitung dieses Bereiches ein, die mit dem Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997 umgesetzt wurde. Dort fand insofern eine entscheidende Weiterentwicklung statt, dass nunmehr ein sog. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts angestrebt wurde. Die Ziele wurden dadurch noch erheblich weiter gesteckt und gleichzeitig wurden die demokratischen Kontrollbefugnisse gestärkt und die Methoden in ihrer Wirksamkeit verfeinert. Insbesondere wurden durch den Vertrag von Amsterdam einige Bereiche der inneren Sicherheit in den sog. ersten Pfeiler (also den bisherigen EG-Vertrag) überführt, was bedeutete, dass nach einer Übergangszeit die Kommission alleiniges Initiativrecht bekam. De facto sind damit die folgenden Bereiche von einer Regelungsbefugnis auf nationalstaatlicher Ebene ausgeschlossen: Das Grenzregime an den Außengrenzen, die Erteilung von Visa, die Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen. Für diesen Bereich stehen folglich auch Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse als bindende Instrumente zur Verfügung.

Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit verblieb auch nach dem Vertrag von Amsterdam bei der dritten Säule, d. h. die o. g. Rechtsinstrumente waren und sind weiterhin nicht anwendbar. Allerdings treten an die Stelle von nicht bindenden gemeinsamen Maßnahmen nunmehr Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse, die in ihren Wirkungen den Richtlinien und ihren Durchführungsbestimmungen nahe kommen. Auch verfügte die Kommission nun gemeinsam mit den Mitgliedstaaten über ein Initiativrecht und das EP wird nach bestimmten Modalitäten angehört. Neu war durch den Amsterdamer Vertrag ferner die Möglichkeit der Einbeziehung des sog. Schengen-Besitzstandes in die EU. Hierbei kann unter bestimmten Mitgliedstaaten eine verstärkte Zusammenarbeit begründet werden. Umgekehrt können sich auch Mitgliedstaaten in weniger starkem Maße an der Umsetzung des Schengen-Besitzstandes beteiligen: Dies sind Dänemark, Großbritannien und Irland. Die beiden letzteren Staaten haben jedoch inzwischen die EU darum gebeten, in weiterem Maße am Schengen-Besitzstand teilzunehmen.

In der Folgezeit wurde der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch verschiedene Initiativen immer mehr konkretisiert und mit Leben erfüllt, sodass dessen Verwirklichung auf europäischer Ebene nunmehr einen ähnlichen Stellenwert einnimmt wie zuvor die Verwirklichung des Binnenmarkts. Einer der Meilensteine war der Europäische Rat von Tampere: Beispielsweise wurde hierdurch eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik in der EU eingeführt, es wurde der Grundstein für einen echten europäischen Rechtsraum gelegt (insbesondere wurde die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen vereinbart), die unionsweite Kriminalitätsbekämpfung wurde verstärkt und schließlich auch ein stärkeres außenpolitisches Handeln vereinbart.

Ferner fand anlässlich des Europäischen Rates von Nizza Eurojust (eine Art Koordinierungsbehörde) im EU – Vertrag Erwähnung und die meisten legislativen Entscheidungen im Bereich der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik wurden auf Mitentscheidungsverfahren, bei dem das EP konsultiert wird und Mehrheitsentscheidungen gefällt werden, umgestellt. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ist die europäische Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen verstärkt worden: Der Wille zu einer effektiven Terrorbekämpfung hat beispielsweise die rasche Umsetzung des sog. Europäischen Haftbefehls ermöglicht, dessen Umsetzung in Deutschland allerdings vor kurzem in der gegebenen Form vom Bundesverfassungsgericht abgelehnt worden war. Ebenso hat man sich EU-weit nunmehr auf die Einführung biometrischer Merkmale in Ausweisdokumenten geeinigt. Ende 2004 wurde mit dem auf fünf Jahre angelegten „Haager Programm“ eine neue Stufe der Zusammenarbeit erklommen: Dieses berücksichtigt alle bisherigen Aspekte der Zusammenarbeit und die Kommission hat im Mai 2005 einen entsprechender Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen zur Umsetzung vorgelegt. Im folgenden sollen die wichtigsten Instrumente und Institutionen der inzwischen schon sehr weitgehenden Zusammenarbeit dargestellt werden.

Schengener Abkommen

Das Schengener Abkommen wurde 1985 von zunächst nur fünf Mitgliedstaaten der damaligen EG unterzeichnet. Inzwischen wurde es jedoch auf die gesamte EU ausgedehnt. Allerdings beteiligen sich nicht alle Staaten im selben Maße an den verabredeten Maßnahmen, wie z. B. dem vollständigen Abbau der Grenzkontrollen und es sind sogar zwei Nicht-EU-Staaten, nämlich Norwegen und Island vollumfänglich dem sog. Schengen-Raum beigetreten. In der Schweiz fiel eine kürzlich durchgeführte Volksabstimmung über den Beitritt zum Schengener Abkommen ebenfalls positiv aus. Bereits verabredet ist auch, dass die letztes Jahr der EU beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten ebenfalls dem Schengener Abkommen beitreten werden, jedenfalls wenn sie bis dahin die sog. Schengen-Standards erfüllen und die EU das Schengen-Informationssystem (SIS) technisch aufgerüstet hat, um die zusätzlichen Mitglieder aufzunehmen.

Das Schengener Abkommen hat zum Inhalt, einerseits die Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen, andererseits sieht es zum Teil umfangreiche Ausgleichsmaßnahmen vor, die zu einer verstärkten Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden führen. Hierzu gehören:

- grenzüberschreitender Informationsaustausch zwischen Polizeien verschiedener Mitgliedstaaten
- grenzüberschreitende Überwachung und Verfolgung Verdächtiger
- verbesserte grenzüberschreitende Kommunikation
- Informationsaustausch zwischen den zentralen Strafverfolgungsbehörden und
- Austausch von Verbindungsbeamten

Seit 1995 gibt es das Schengener Informationssystem (SIS). Es ist eine vernetzte Datenbank, in der Daten über gesuchte Personen, gestohlene Gegenstände, sowie Fahrzeuge gesammelt werden. Jeder Mitgliedstaat kann Daten in das System eingeben und abrufen. Im SIS sind die folgenden Hauptkategorien enthalten:

- Personen, gegen die ein Auslieferungersuchen vorliegt, neuerdings auch über den europäischen Haftbefehl
- Drittstaatsangehörige, die nicht in den Schengen-Raum einreisen dürfen
- Vermisste Personen
- Personen oder Fahrzeuge zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle
- gewisse Kategorien von gestohlenen, unterschlagenen oder abhanden gekommenen Sachen wie z. B. Waffen, Banknoten, Kfz oder Ausweispapiere

Das SIS kann von allen Sicherheitsbehörden in den Mitgliedstaaten genutzt werden und macht eine Überprüfung verdächtiger Personen oder Sachen im Binnenland wie an den Außengrenzen möglich. Da das bisherige technische System mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2004 an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gelangt, wird inzwischen auch die Erweiterung der Technik betrieben; das neue System heißt SIS II und soll ab 2007 einsatzbereit sein.

Europol

Durch den Wegfall der Grenzkontrollen im Zuge des Schengener Abkommens wurde schnell deutlich, dass die oben angesprochenen Kooperationsmechanismen allein nicht ausreichten, da die grenzüberschreitende Kriminalität es wegen des Wegfalls der Grenzkontrollen zunächst einmal einfacher hatte und hierdurch einen Vorteil erlangte. Im Zuge des Vertrages von Maastricht wurde daher das Europäische Polizeiamt (Europol) mit Sitz in Den Haag ins Leben gerufen. Europol erfüllt vorrangig die folgenden Aufgaben:

- Gewinnung und Analyse von Informationen und damit einhergehende Berichtspflichten an die Mitgliedstaaten
- Erleichterung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten
- Unterstützung von Ermittlungen in den Mitgliedstaaten

Europol kann dann tätig werden, wenn der jeweilige Fall die Interessen von mindestens zwei Mitgliedstaaten tangiert und von einiger Bedeutung ist. Europol darf jedoch keine Exekutivmaßnahmen aus eigener Entschliebung oder in alleiniger Zuständigkeit durchführen. Europol unterhält zur Durchführung seiner Aufgaben ein automatisiertes Informationssystem, dessen Daten unmittelbar durch die Mitgliedstaaten eingegeben werden. Im Gegensatz zum SIS, das mehr der präventiven Gefahrenabwehr dient, bezweckt das Informationssystem von Europol eher die Unterstützung der repressiven Polizeitätigkeit, d. h. also der Strafverfolgung hinsichtlich der organisierten und schweren Kriminalität in folgenden Bereichen:

- Terrorismus
- Drogenhandel
- Menschenhandel
- Schleusung von Personen
- illegaler Handel mit Nuklearmaterial
- Kfz – Schmuggel
- Geldfälschung (Euro)
- Geldwäsche

Zwar hat Europol keine eigenen Ermittlungskompetenzen, doch kann es in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten gemeinsame Ermittlergruppen aufbauen. Damit liegt Europol jedoch noch weit vom amerikanischen FBI entfernt, es ähnelt in seiner Arbeitsweise daher eher Interpol oder auch dem deutschen BKA. Allerdings werden die Forderungen nach einer Ausweitung der Kompetenzen immer lauter und für die Zukunft dürfte auch damit zu rechnen sein, da die Mitgliedstaaten nicht zuletzt wegen der Terrorismusbekämpfung bereit sind, immer mehr Kompetenzen zu zentralisieren.

Europäisches Justizielles Netz

Bereits im Jahr 1998 wurde das sog. Europäische Justizielle Netz (EJN) vom Ministerrat geschaffen. Dieses Netzwerk besteht aus nationalen Kontaktstellen in allen Mitgliedstaaten und bei der Europäischen Kommission. Der Zweck des EJN ist Unterstützung von Staatsanwälten und Richtern auf nationalstaatlicher Ebene bei der Durchführung von grenzüberschreitenden Ermittlungen und Strafverfolgung. Die Hauptaufgaben sind hierbei

- Die Erleichterung von Kontakten zwischen den nationalen Stellen des EJN
- Die Veranstaltung von Treffen von Vertretern der Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen
- Das Bereithalten von aktuellen und leicht zugänglichen Hintergrundinformationen

Die nationalen Kontaktstellen fungieren hierbei als aktive Vermittler für die Justizbehörden bei der Bekämpfung der Schwerekriminalität und stellen direkte Kontakte her, um sich gegenseitig zu unterstützen. Sie informieren auch die eigenen Justizbehörden und die Kontaktstellen in den anderen Mitgliedstaaten über juristische und praktische Gegebenheiten, die für die grenzüberschreitende Ermittlungsarbeit oder Strafverfolgung von Belang sind. Schließlich verbessern sie auch die Koordination in den Fällen, in denen die Justizbehörden eines Mitgliedstaates der Unterstützung in Form einer konzertierten Aktion in einem anderen Mitgliedstaat bedürfen.

OLAF

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (Office Européen de lutte anti-fraude – OLAF) ist im Gegensatz zu Europol ein unabhängiger europäischer Ermittlungsdienst. Dies ist deswegen möglich, weil es originär und ausschließlich für die Wahrung der finanziellen Interessen der EU zuständig ist. In der Vergangenheit hatte sich nämlich gezeigt, dass nationale Stellen Betrug und andere gegen den Gemeinschaftshaushalt gerichtete Delikte nicht immer effektiv verfolgen können. Die Kommission hat daher 1999 das Amt zur Wahrung der finanziellen Interessen der EU ins Leben gerufen und es mit einem besonderen unabhängigen Status versehen.

Über den Schutz der finanziellen Interessen der EU hinaus ist das Amt zuständig für alle Maßnahmen gegen rechtswidrige Handlungen zu Lasten der EU, die straf- oder verwaltungsrechtlich verfolgt werden können. Damit ist das Amt jedenfalls in der Hinsicht eine echte Polizeibehörde als es eigene Ermittlungskompetenzen innehat. Bei den Ermittlungen darf OLAF keinerlei Weisungen von Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Institutionen entgegennehmen. Darüber hinaus gibt es noch eine begleitende Kontrolle durch einen Überwachungsausschuss. OLAF hat seinen Sitz in Brüssel.

Europäische Polizeiakademie

Da grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung zusätzliche Kompetenzen erfordert, ist es nur konsequent, wenn hierfür auch eine spezielle Fortbildungseinrichtung existiert. Die EU hat daher im Jahr 2001 die Europäische Polizeiakademie EPA mit ihrem Sitz im Bramshill, Großbritannien geschaffen. Die Hauptziele der EPA sind:

- Vermittlung von Kenntnissen über Polizeisysteme der jeweils anderen Mitgliedstaaten, über Europol und grenzüberschreitende Zusammenarbeit
- Vertiefung von Kenntnissen über europäische internationale Regelungen für die Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung

Um diese Ziele zu erreichen, führt die EPA verschiedene Lehrveranstaltungen durch, arbeitet an der Vereinheitlichung von Lehrplänen für die Polizistenausbildung in Europa mit und fördert den Austausch bzw. die Abordnung von Polizeibeamten im Rahmen der Ausbildung.

Eurojust

Einen weiteren Schub für die justizielle Zusammenarbeit innerhalb der EU bedeutete die Gründung von Eurojust im April 2003. Eurojust ist eine Behörde der Europäischen Union zur Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit und Koordinierung unter den Mitgliedstaaten. Eurojust besteht aus einer Gruppe von hochrangigen Richtern und Staatsanwälten, die aus allen Mitgliedstaaten der EU entsendet werden. Sie arbeiten in Den Haag, also in der Stadt, in der auch Europol seinen Sitz hat, zusammen. Die für Eurojust tätigen Personen haben Zugang zu ihren eigenen Heimatbehörden und tauschen Ratschläge und Informationen untereinander aus.

Zweck von Eurojust ist es, die Zusammenarbeit zwischen Ermittlungsarbeit und Strafverfolgung im Bereich der schweren, grenzüberschreitenden Kriminalität zu erleichtern. Die Behörde arbeitet hierbei eng mit Europol, OLAF und dem Europäischen Justiziellen Netz zusammen.

Die Hauptaufgaben von Eurojust sind:

- Förderung und Verbesserung der Koordinierung der in den Mitgliedstaaten laufenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Erleichterung der internationalen Rechtshilfe und der Erledigung von Auslieferungsersuchen;
- anderweitige Unterstützung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten mit dem Ziel, die Wirksamkeit ihrer Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen zu erhöhen.

Europäischer Haftbefehl

Ab Januar 2004 wurde in der gesamten EU der europäische Haftbefehl eingeführt. Er soll die zeitaufwendigen Auslieferungsverfahren ablösen. Durch dieses Instrument können Verdächtige oder verurteilte Kriminelle, die ins Ausland geflohen sind, um der Justiz zu entgehen, schnell in den Mitgliedstaat zurückgeführt werden, in dem sie vor Gericht standen oder gebracht werden sollen. Mindestvoraussetzung für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls ist der Verdacht auf das Vorliegen einer Straftat, für die eine Mindeststrafe von mehr als einem Jahr Gefängnis verhängt wird. Falls eine Person bereits verurteilt wurde, beträgt die minimale Gefängnisstrafe in diesem Zusammenhang vier Monate.

Der Vorteil des Verfahrens über den Europäischen Haftbefehl im Gegensatz zu den bisher verwendeten Auslieferungsersuchen besteht darin, dass dieser wesentlich einfacher zu handhaben und darüber hinaus viel schneller ist. Denn die Regierungen können die Übergabe ihrer Bürger zu einem Gerichtsverfahren in einem EU-Staat im Grundsatz nicht mehr ablehnen und müssen Verdächtige innerhalb von drei Monaten nach ihrer Verhaftung übergeben. Ein solches Verfahren ist nur möglich, da die EU-Staaten gegenseitig die Entscheidungen ihrer Justizbehörden auch gegenüber den eigenen Bürgern anerkannt haben und das bisher geltende sog. Prinzip der doppelten Strafbarkeit für die 32 Deliktskategorien des Europäischen Haftbefehls abgeschafft wurde. Vor dem Inkrafttreten des Rahmenbeschlusses der EU zum europäischen Haftbefehl galt nämlich, dass ein Deutscher erst nach einer entsprechenden Prüfung der doppelten Strafbarkeit ausgeliefert werden durfte. Dies war eine Prüfung dahingehend, ob sein Verhalten nicht nur im Staat, der das Auslieferungsersuchen betreibt, sondern auch im Inland strafwürdig wäre. Genau diese Prüfung entfiel durch die Einführung des europäischen Haftbefehls. Dies führte in der Folgezeit dazu, dass Deutsche gehäuft wegen Straftaten, die im Inland nicht strafbar sind, ausgeliefert wurden. An sich unter dem Eindruck der vermehrt auftretenden Terroranschläge entstanden, wurden in den Deliktskatalog zum europäischen Haftbefehl auch viele Delikte der nicht ganz so schwerwiegenden, grenzüberschreitenden Kriminalität aufgenommen.

Nach einem im Juli erlassenen Urteil des Bundesverfassungsgerichtes verstößt allerdings das deutsche Umsetzungsgesetz über den europäischen Haftbefehl gegen das Grundgesetz. Betroffen ist hierbei der Grundsatz, dass deutsche Staatsbürger nicht an das Ausland ausgeliefert werden dürfen. Seitens des BVerfG verlautete, dass nicht der europäische Rahmenbeschluss an sich, sondern lediglich die Art der Umsetzung in nationales Recht erhebliche Mängel aufweise. Insbesondere hatte der deutsche Gesetzgeber die vorhandenen Spielräume für eigene Überprüfungen, von denen die meisten anderen Mitgliedstaaten durchaus Gebrauch gemacht hatten, nicht genutzt.

Europäische Staatsanwaltschaft

Im Gegensatz zu den oben dargestellten Institutionen und Instrumenten ist die Europäische Staatsanwaltschaft noch nicht Realität, sondern es existiert diesbezüglich lediglich ein sog. Grünbuch, d. h. ein Legislativprojekt der Europäischen Kommission. Ähnlich wie bei OLAF geht es auch bei dem Projekt der Europäischen Staatsanwaltschaft lediglich um die finanziellen Interessen der EU. Allerdings wurden an dem Vorschlag der Kommission auch die Probleme bei der Schaffung einer solchen offenbar: So gibt es kein einheitliches europäisches Strafrecht, weder im materiellen noch im prozessualen Bereich.

Im Unterschied zu den bisher dargestellten Instrumenten der Zusammenarbeit würden die Kompetenzen des europäischen Staatsanwalts im Ergebnis diejenigen der nationalen Justizbehörden überlagern. Allerdings würde lediglich die Leitung der Strafverfolgung auf einem relativ begrenztem Gebiet zentralisiert werden, die Gerichtsbarkeit würde nach dem Vorschlag der Kommission auf nationaler Ebene verbleiben.

Gewerkschaftliche Zwischenbilanz

In dieser keineswegs vollständigen Zusammenstellung im Rahmen des vorliegenden Europathemas zeigt sich bereits die enorme Fülle an Instrumenten bzw. Institutionen im Bereich der inneren Sicherheit der EU. Komplett ausgespart wurden in dieser Darstellung sogar noch die Bereiche der Zollzusammenarbeit, der gemeinsamen Asyl- und Visapolitik sowie der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, denen ggf. in der Zukunft eigene dbb Europathemen gewidmet werden sollen. Es zeigt sich insgesamt, wie selbstverständlich und ambitioniert die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit in Europa schon geworden ist. Für die nähere Zukunft steht beispielsweise der Aufbau einer gemeinsamen Grenzpolizei an, die ihren Sitz in Warschau haben wird.

Für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bedeutet dies eine tiefgreifende Veränderung ihrer Aufgaben hin zu mehr Internationalität, weg von rein nationalstaatlichem Denken. Ganz konkret werden in der heute schon greifbaren Zukunft von den Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes mehr interkulturelle Fähigkeiten und Fremdsprachenkenntnisse verlangt werden. Innerhalb des dbb organisieren zwei Mitgliedsorganisationen Beamte und Angestellte der Polizeien: Die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) - sie hat hierbei ihren Schwerpunkt bei den Landespolizeien - und die bgv-Bundespolizeigewerkschaft, die ihren Schwerpunkt bei den dortigen Beschäftigten hat. Letztere ist aus dem ehemaligen Bundesgrenzschutzverband hervorgegangen, die Umbenennung war erforderlich, nachdem im Juli diesen Jahres der Bundesgrenzschutz in Bundespolizei umbenannt wurde.

Beide Mitgliedsorganisationen des dbb fordern, dass es Auslandseinsätze von Polizisten im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit im Bereich des Grenzschutzes, aber auch bei friedenssichernden Missionen beispielsweise im früheren Jugoslawien nur auf freiwilliger Basis geben darf. „Professionelle polizeiliche Auslandseinsätze sind nur mit hochmotivierten und somit freiwilligen Polizisten möglich. Dabei haben die Kolleginnen und Kollegen der Bundespolizei in den letzten Jahren in den verschiedensten Auslandsverwendungen, so im Kosovo, Mazedonien und Afghanistan hohe Kompetenz bewiesen und dadurch große Anerkennung erfahren“ meint der Bundesvorsitzende der Bundespolizeigewerkschaft (bgv), Knut Paul.

Auch wird die Einrichtung einer europäischen Grenzschutzagentur zur Koordination grenzpolizeilicher Aufgaben an den Außengrenzen der EU einhellig begrüßt: „Der Schutz der europäischen Außengrenzen ist und bleibt Polizeiaufgabe, die europaweit koordiniert und weiter professionalisiert werden muss. Dies erfordert europaweit gemeinsame Aus- und Fortbildung und die Möglichkeit sachgerechten Trainings gemeinschaftlicher Einsätze“, so der Bundeshauptvorstand der DPolG. Ebenso dürfe der Einsatz grenzpolizeilicher Kräfte der Nationalstaaten im jeweiligen Binnenland in der Zukunft trotz der Zusammenarbeit im Rahmen des Schengener Abkommens keineswegs ausgeschlossen werden. Auch der Bundesvorsitzende des bgv begrüßte die Entscheidung des Rates der Innen- und Justizminister, Warschau als Sitz einer solchen Agentur festzulegen: „Da, wo künftig die Hauptverantwortung für den Schutz der Außengrenzen der EU getragen wird, muss auch die Stelle arbeiten, die in Europa die Zusammenarbeit der Grenzpolizeien koordiniert“, so Knut Paul in einer Pressemitteilung von April diesen Jahres. Er erwartet von den Staaten, die bisher diese Verantwortung tragen, ihre Erfahrungen an die neuen Mitgliedstaaten weiterzugeben und ein solches Netz der internationalen Zusammenarbeit zu flechten, was der illegalen Migration Einhalt gebietet. Die Grenzen zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten dürften allerdings keineswegs automatisch geöffnet werden: „Durch die zukünftigen Schengen-Außenstaaten müssen die Schengener Kriterien nachweisbar erfüllt werden.“

Im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit muss ein Konzept für die Sicherung der sich stetig erweiternden Schengener Außengrenzen unter Einbeziehung der Polizeien in einem internationalen Sicherheitsnetz erarbeitet werden. Die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene muss hierbei weiter vereinfacht und beschleunigt werden. Die DPoIG begrüßt zudem die gesetzlichen Schritte zur Aufnahme biometrischer Daten in Visa- und Ausweispapiere. Sie fordert eine rasche Umsetzung und Koordination auf europäischer Ebene. Weiter wird ein Online-Zugriff auf das bereits vorhandene Fingerabdrucksystem EURODAC gefordert. Es müsse allen Polizeien der Mitgliedsstaaten möglich sein, darauf zuzugreifen. Mit diesem Bündel an Maßnahmen würde somit nicht nur ein wirksamer Schutz vor organisierter Kriminalität und ungewollter Migration aufgebaut, sondern auch und gerade das Einsickern terroristischer Gewalttäter verhindert bzw. Informationen über deren Reisegewohnheiten bzw. und Anhänger gewonnen.

Die EU-Osterweiterung bedeutet auch nach dem Dafürhalten der DPoIG für die innere Sicherheit in Deutschland und die EU insgesamt eine große Herausforderung. Wenn es nicht gelänge, gemeinsame Sicherheitsstandards dauerhaft zu gewährleisten geht die DPoIG von einer Zunahme der schweren grenzüberschreitenden und organisierten Kriminalität aus. Unabdingbare Voraussetzung für die Aufhebung der Personenkontrollen sei die Garantie der Einhaltung des sogenannten Schengen-Standards bei den Ausgleichsmaßnahmen an den Grenzen, der Sicherung der Außengrenzen, der Betriebsbereitschaft des Schengen-Informationssystems und der Einhaltung der Visabestimmungen. Darüber hinaus müssten die Beitrittsstaaten auch verstärkt Kontrollen des Schwerlastverkehrs auf ihrem Staatsgebiet vornehmen, da hier ein weiteres Problem der inneren Sicherheit liege. Denn viele der dort genutzten Lkws befänden sich nicht in verkehrssicherem Zustand. Außerdem würden aufgrund des sich immer weiter zuspitzenden Wettbewerbes im Transportgewerbe häufiger die Lenkzeiten überschritten.

DPoIG und BGV fordern ferner die Schaffung von sozial ausgewogenen und zukunftsorientierten Arbeitsbedingungen für alle Beschäftigten der Polizeien. Schließlich ist es auch für beide Polizeiverbände unter dem Dach des dbb essentiell, dass die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten dem internationalen werdenden Umfeld angepasst und insgesamt intensiviert wird. Nicht zuletzt müssten die für die innere Sicherheit in den Staatshaushalten vorgesehenen Mittel nicht zurückgefahren, sondern erhöht werden, um den gewachsenen Aufgaben in der grenzüberschreitenden Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus gerecht zu werden. Dies ist nicht zu leisten, wenn immer weniger Personal zur Verfügung steht. Ferner sei es dringend erforderlich, dass auch die technische Ausrüstung der Polizei in Deutschland auf den neuesten Stand gebracht werde, trauriges Beispiel in diesem Zusammenhang sei die verspätete Einführung eines digitalen Funksystems in Deutschland.

Links

Eurojust: www.eurojust.eu.int

Europäische Kommission:
http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_de.htm

Europäische Polizeiakademie: www.cepol.net

Europol: www.europol.eu.int

OLAF: http://www.europa.eu.int/comm/anti_fraud/index_de.html

Glossar

Drei Säulen bzw. Pfeiler der EU

Die sog. drei Säulen der EU nach dem Vertrag von Maastricht sind der Vertrag über die europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie eben als dritte Säule die Zusammenarbeit von Polizei und Justiz (PJZ). Im Gegensatz zur ersten Säule, die in ausschließlicher Kompetenz der Gemeinschaft liegt, sind die beiden weiteren Säulen in der Kompetenz der Regierungen verblieben, doch sind sie gezwungen sich „intergouvernemental“ abzustimmen, was bzgl. der GASP weniger, hinsichtlich der PJZ wie oben dargestellt schon sehr gut funktioniert.

Gemeinschaftsmethode

Die erste Säule der EU, also der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft fällt unter die ausschließliche Kompetenz der EU und daher nach der Gemeinschaftsmethode bearbeitet. Dies bedeutet, dass die Kommission das alleinige Initiativrecht hat und der Einfluss des Rates daher nicht ebenso groß ist wie bei der Regierungszusammenarbeit. Auch besitzt das Europäische Parlament mehr Kompetenzen bei der Mitentscheidung bzw. Kontrolle.

Grünbuch

Die Europäische Kommission veröffentlicht Grünbücher, um ihre politischen Ziele auf europäischer Ebene zur Diskussion zu stellen. Grünbücher leiten ein Konsultationsverfahren ein, das Betroffenen oder Interessierten Gelegenheit gibt, zu den jeweiligen Fragen Stellung zu nehmen.