

## Der Schengen-Raum: Aktuelle Probleme und Herausforderungen

Schengen ist ein Winzerdorf wie jedes andere auch, es zählt 1581 Einwohner, noch dazu im beschaulichen Luxemburg. Und dennoch verbindet man europaweit mit diesem Namen viel mehr: den freien Personen- und Warenverkehr, die Integration Europas, aber auch den Kampf gegen die grenzübergreifende organisierte Kriminalität. Den Grund dafür liefert ein Abkommen, dass die fünf EG-Mitgliedsländer Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande am 14. Juni 1985 unterzeichneten: Das Schengener Übereinkommen.

### Inhalt

Schengen und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	S. 2
Der freie Warenverkehr	S. 7
Die Entwicklung des Grenzverkehrs nach der Schengen-Erweiterung	S. 8
Die Zusammenarbeit der nationalen Behörden	S. 9
Die europäischen Sicherheitsbehörden	S.12
Sicherheitsprobleme	S.15
Ausblick	S.19

Seit der Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens im Jahre 1985 hat sich viel getan. Aus der Idee, auf Kontrollen des Personenverkehrs an ihren Grenzen zu verzichten, ist ein elementarer Bestandteil der Europäischen Union geworden. Mittlerweile umfasst der so genannte Schengen-Raum 24 Staaten. Innerhalb dieses Raums gibt es keine Grenzkontrollen mehr. Der Personen- und Warenverkehr ist frei. Abgesichert wird dieser Raum durch eine gemeinsame Außengrenze zu den Drittstaaten.

Diese Ausgabe der „dbb europathemen spezial“ befasst sich mit dem heutigen Aufkommen des Waren- und Grenzverkehrs im Schengen-Raum, mit der zur Absicherung der neuen Freiheiten notwendigen Zusammenarbeit der nationalen Behörden und mit den Sicherheitsproblemen, die sich aus der Grenzfreiheit ergeben. Hierbei wird insbesondere auf die Veränderungen der Sicherheitslage vor und nach der Schengen-Ost-Erweiterung im Dezember 2007 sowie auf die gewerkschaftspolitischen Herausforderungen in den Bereichen Polizei und Zoll eingegangen. Die Erweiterung des Schengen-Raums ist kontrovers diskutiert worden und wird je nach Sichtweise als große Chance oder als Sicherheitsrisiko betrachtet. Auf den folgenden Seiten werden Fakten genannt.

## **Schengen und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**

**Entstehung und Entwicklung des Schengener Übereinkommens spiegeln die immer intensivere Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in Justiz- und Polizeisachen. Daher ist es sinnvoll, das Schengener Übereinkommen oder Abkommen, hier kurz Schengen, im Kontext des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts darzustellen.**

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beschreibt ein politisches Konzept der Europäischen Union. Im Zuge der fortschreitenden wirtschaftlichen Integration Europas ist deutlich geworden, dass die Freizügigkeit auch zu neuen Gefahren für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger führen kann. Um Problemen wie der grenzüberschreitenden Kriminalität und unkontrollierter Migration entgegenzutreten zu können, haben die Mitgliedstaaten durch den Vertrag von Maastricht 1992 ihre politische Kooperation um folgende Bereiche erweitert: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen und Harmonisierung der Asyl-, Flüchtlings-, Visa- und Zuwanderungspolitik. Damit waren wichtige Grundlagen für den europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gelegt.

Die Bezeichnung „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ findet sich jedoch erst im Vertrag von Amsterdam von 1997/1999. Die Schaffung dieses Raums wird hier als eines der Ziele der Union fixiert: „Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“ (Art I-3 Abs.2)

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll auf drei Wegen hergestellt werden: Durch die „Angleichung von Rechtsvorschriften“, durch die „gegenseitige Anerkennung der gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen“ sowie durch die „operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“. Als besondere Bestimmung hielt

man zudem fest, dass die Mitgliedstaaten „über ein Initiativrecht im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ verfügen. Der „Schengen-Besitzstand“ spielt eine wichtige Rolle beim Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Man versteht darunter alle Vorschriften, die die zwischenstaatliche Schengen-Gruppe angenommen hat.

„Ein Maximum an informationeller Selbstbestimmung nützt uns nichts, wenn wir nicht die Freiheit haben, uns sicher zu bewegen. Sicherheit ist die Grundvoraussetzung für die Entfaltung des Einzelnen in unserer Gesellschaft. Nur wer sich sicher fühlt, wer nicht Angst haben muss um sein Leben, seine Gesundheit, sein Eigentum, kann frei und selbst bestimmt handeln.“

*Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble  
am 30.Mai 2008*

### *Der Schengen-Besitzstand*

Der Schengen-Besitzstand beinhaltet Regelungen über Maßnahmen, die die Sicherheit an den Außengrenzen erhöhen und so die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen ausgleichen sollen. Eines der Kernelemente ist die Verpflichtung der Schengen-Staaten mit Außengrenzen zur wirksamen Kontrolle und effizienten Überwachung dieser Grenzen.

Ist eine Person im Schengen-Raum, kann sie sich dort über drei Monate hinweg überall frei bewegen. Deshalb sind strenge Kontrollen an den Außengrenzen unverzichtbar, wenn illegaler Zuwanderung, Rauschgift-handel und anderen Straftaten ein Riegel vorgeschoben werden soll.

Obwohl der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) bereits 1957 die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft vorsah, wurden im Bereich Grenzverkehr, Einwanderung und Visapolitik keinerlei Maßnahmen getroffen. Der Begriff Freizügigkeit wurde eher unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gesehen und betraf folglich ausschließlich die Arbeitnehmer. Weil diese Freizügigkeit aber für alle gelten sollte und sich Phänomene entwickelten wie grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Drogenhandel, illegale Einwanderung

und Terrorismus, bemühten sich die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft seit den 70er Jahren um eine pragmatische Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres.

Die erste Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Mitgliedstaaten bildete das Übereinkommen von Neapel über die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen aus dem Jahre 1967. Eine Zusammenarbeit auf Regierungsebene entwickelte sich seit 1975 nach und nach außerhalb des rechtlichen Rahmens der Europäischen Gemeinschaften in den Bereichen Einwanderung, Asylrecht sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.



Deutsch-Belgische Grenze 1966  
© European Community, 2008

So wurden zu diesem Zweck Arbeitsgruppen wie die TREVI-Gruppe geschaffen, der Beamte aus den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten angehörten. Zudem kamen seit 1984 zwei Mal jährlich Treffen der Justiz- und Innenminister der Mitgliedstaaten zustande, um über bestimmte Fragen wie Zusammenarbeit der Polizei, Justiz- und Zollbehörden zu beraten.

Als Meilenstein auf diesem Wege darf die Einheitliche Europäische Akte von 1986 gesehen werden, die die Verwirklichung eines Binnenmarkts auf Grundlage des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital vorsah. Zugleich wuchs aus dieser neu gewonnenen Freizügigkeit die Erkenntnis, dass eine Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen und die Festlegung einer europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik notwendig werden würden. Je nach Bedarf wurden verschiedene Arbeitsgruppen eingerichtet, die jedoch noch außerhalb des Gemeinschaftsrahmens standen.

### Abschaffung der Binnengrenzen

Am 14. Juni 1985 unterzeichneten Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten in der luxemburgischen Ortschaft Schengen das nach ihr benannte Abkommen („Schengen I“). Ziel des Schengener Abkommens war die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, die Ausweitung der Kontrollen an den Außengrenzen sowie die Harmonisierung der Maßnahmen im Bereich der Visa- und Asylpolitik und bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Dieses wurde im Juni 1990 noch durch ein Durchführungsübereinkommen („Schengen II“) ergänzt, um Verfahrensabläufe bei der Umsetzung des Übereinkommens in gesetzlicher und technischer Hinsicht näher festzulegen.



Demonstration für offene Grenzen in Europa, 1985  
© European Community, 2008

Die Zusammenarbeit, die zu Schengen I und II führte, war jedoch nicht in den Rahmen der damaligen Europäischen Gemeinschaften eingebettet, sondern gründete sich auf völkerrechtliche Verträge. Allerdings wurde die Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres schließlich im EU-Vertrag von Maastricht 1992/1993 mit aufgenommen und als dritte Säule in die Gemeinschaft mit einbezogen.

Diese dritte Säule erstreckte sich auf die Bereiche Asyl, Überschreitung der Außengrenzen, Einwanderung, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie Zusammenarbeit der Zoll- und Polizeidienststellen. Da aber die vom Schengen-Abkommen gesetzten Ziele nicht von allen

EU-Mitgliedstaaten anerkannt wurden, bestand dieses weiterhin exklusiv neben der mit dem Vertrag von Maastricht begründeten Europäischen Union fort. Die Zusammenarbeit der EU-Staaten innerhalb der dritten Säule entwickelte sich jedoch sehr schleppend, da der Vertrag von Maastricht den Gemeinschaftsorganen nur beschränkte Möglichkeiten einräumte, Kontrolle über die Mitgliedstaaten auszuüben und im Rat viele Beschlüsse an der erforderlichen Einstimmigkeit scheiterten.

#### *Amsterdam und die Integration Schengens in die Europäische Union*

In den Vertrag von Amsterdam 1997/1999 wurde schließlich ein eigenes Kapitel zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ aufgenommen. Hierin wurde das Übereinkommen von Schengen in den Rahmen der Europäischen Union integriert. Durch die Überführung des Abkommens in den rechtlichen Rahmen der EU sind seitdem deren Organe für die Fortentwicklung des Schengener Rechts verantwortlich, ohne dass dieses notwendigerweise in allen Mitgliedstaaten gilt.

Eine der Folgen der Integration in das EU-Recht ist aber, dass seither Neumitglieder der EU das Abkommen von Schengen unterzeichnen müssen; ein Außenvorbleiben ist hier nicht mehr möglich. Dieses setzt einen zweistufigen Prozess voraus. Im Lauf der Beitrittsverhandlungen wird der Schengen-Besitzstand – das sind die bisherigen vertraglichen Grundlagen - von den Beitrittskandidaten anerkannt. Damit die Kontrollen an den Binnengrenzen jedoch tatsächlich eingestellt werden, bedarf es nach einer Übergangsphase der Ratifizierung durch alle Schengen-Vertragsstaaten sowie eines besonderen Beschlusses durch den Europäischen Rat.

#### *Die Sonderrolle Großbritanniens, Irlands und Dänemarks*

Die Nichtbeteiligung Irlands, Dänemarks und des Vereinigten Königreichs an verschiedenen Maßnahmen im Rahmen der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde in Zusatzprotokollen festgehalten. So sind Großbritannien und Irland bis heute keine Mitglieder des Schengener Abkommens. Anders als beim völkerrechtlichen Abschluss des Schengener Abkommens

wehrten sich diese Länder jedoch nicht mehr gegen die Integration des Schengen-Besitzstandes.



„Honi soit qui mal y pense“ –  
Verabscheut sei, wer schlecht darüber denkt,  
britische Sonderrolle in Europa  
© European Community, 2008

Großbritannien und Irland wenden bis heute Grenzkontrollen an und erteilen keine Schengen-Visa. Seit 2000 beteiligen sie sich jedoch an der verstärkten Zusammenarbeit von Justiz und Polizei in Strafsachen, bei der Drogenbekämpfung und beim Schengener Informationssystem SIS. Irland und Großbritannien könnten den Schengen-Besitzstand mit Billigung des EU-Rates ganz oder teilweise übernehmen.

Dänemark wendet den Schengener Besitzstand voll an, aber es hat bei der Unterzeichnung des Schengener Abkommens einen Vorbehalt hinsichtlich der Umsetzung und Anwendung künftiger Entscheidungen auf der Grundlage des Abkommens geltend gemacht. Es entscheidet von Fall zu Fall, ob es sich der Weiterentwicklung des Schengener Besitzstands auf völkerrechtlicher Grundlage anschließt und das ohne seine Beteiligung zustande gekommene Gemeinschaftsrecht als nationales Recht anwenden will.

### Verstärkte Zusammenarbeit

Aufgrund der mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführten verstärkten Zusammenarbeit können die ehrgeizigsten Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit ausbauen und gleichzeitig den anderen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, sich dieser Zusammenarbeit anzuschließen.

Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, können die in dem Vertrag über die Europäische Union und in dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch nehmen. Diese verstärkte Zusammenarbeit ist jedoch an gewisse Bedingungen geknüpft. Sie muss zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beitragen, mindestens die Mehrheit der Mitgliedstaaten betreffen, als letztes Mittel herangezogen werden, allen Mitgliedstaaten offen stehen und ihnen gestatten, sich der Zusammenarbeit jederzeit anzuschließen.



Vergemeinschaftung von Materien der  
Innen- und Justizpolitik im Vertrag von Amsterdam  
© European Community, 2008

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden einige Bereiche aus dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in die so genannte erste Säule der EU, also in den EG-Vertrag, überführt. Bisher intergouvernemental in der dritten Säule geregelte Rechtsmaterien aus dem Bereich der Innen- und Justizpolitik wurden somit vergemeinschaftet.

Immerhin fielen die Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik 1999 in die erste Säule der Union. Beschlüsse der Gemeinschaft in Form von Richtlinien, Verordnungen etc. waren fortan verbindlich anzuwenden. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen verblieb dagegen in der intergouvernementalen dritten Säule. Diese wurde insofern reformiert, dass alle Übereinkommen nach Ratifizierung durch die Hälfte der unterzeichnenden Mitgliedstaaten in Kraft treten konnten, wodurch sich die Verfahrensabläufe beschleunigen sollten.

### Die Sonderrolle Islands und Norwegens

Island und Norwegen sind bereits seit 1996 Schengen-Mitgliedstaaten, obwohl sie nicht der EU angehören. Als das Schengener Abkommen 1997/1999 in die Europäische Union „vergemeinschaftet“ wurde, löste man die Problematik der beiden nicht dazu gehörenden nordischen Staaten mit Hilfe eines Assoziierungsabkommens. In der Praxis erfolgt die Einbindung der Nicht-EU-Mitglieder Island und Norwegen durch gemischte Ausschüsse, die parallel zu den Arbeitsgruppen des Rats der EU tagen. Dort dürfen sie sich an den Beratungen beteiligen, ein Abstimmungsrecht steht ihnen jedoch nicht zu.

### Gegenwärtige Situation

In den vergangenen Jahren bekräftigten die Mitgliedstaaten in aller Regelmäßigkeit, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung einen Eckpfeiler des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bilden muss. Angesichts der Erweiterung kommt der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres immer größere Bedeutung in Europa zu. Am 21. Dezember 2007 wurden die Land- und Seegrenzen in Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn geöffnet. Der Schengen-Raum ist nun 3,6 Millionen Quadratkilometer groß und in ihm leben rund 400 Millionen Europäer.

Somit haben mittlerweile achtundzwanzig Länder das Schengener Abkommen unterzeichnet. Es ist dabei jedoch zwischen dem formalen Inkrafttreten des multilateralen Ver-

trags – nach Ratifikation durch alle Unterzeichnerstaaten - und der faktischen Abschaffung der Grenzkontrollen zu unterscheiden. Letztere können erst dann abgeschafft werden, wenn die technischen Voraussetzungen wie der Anbindung an das Schengener Informationssystem erfüllt sind. Derzeit trifft das auf 24 Staaten zu. Obwohl Bulgarien und Rumänien (Beitritt am 01.01.2007) und Zypern (Beitritt am 01.05.2004) vollwertige Mitglieder der EU sind, wenden sie den Schengen-Besitzstand bislang nur teilweise an. Diese Staaten erstellen dementsprechend noch keine einheitlichen Schengen-Visa. Die beiden Länder befinden sich in einer Art Probezeit und müssen jährlich in Brüssel Rechenschaft ablegen. Die Kommission kann mit Hilfe von Schutzklauseln bei auftauchenden Missständen bereits erworbene Privilegien wieder entziehen und die Teilnahme am Binnenmarkt einschränken.



*Schengen öffnet die Schlagbäume in Europa*  
 © European Community, 2008

Die Schweiz, die bereits im Juni 2005 ihre Zustimmung zum Assoziierungsabkommen mit der EU zum Schengen-Raum erklärte, wird, als weiteres Nicht-EU-Mitglied, voraussichtlich im November 2008 die systematischen Grenzkontrollen abschaffen. Ab 2009 wird mit Zypern ein weiterer Staat das Abkommen implementieren. Schengen befindet sich also auch weiterhin in einem Wachstumsprozess.

### *Beitritt zu Schengen und Wegfall der Grenzkontrollen*

Wegfall der Grenzkontrollen	Beitritt zum Abkommen	Beitrittsländer
<b>26.03.1995</b>	19.06.1990	Belgien, Deutschland, Frankreich (inkl. Monaco), Luxemburg, Niederlande
<b>26.03.1995</b>	27.11.1990	Italien (inkl. San Marino, Vatikan)
<b>26.03.1995</b>	25.06.1991	Spanien, Portugal
<b>26.03.1995</b>	06.11.1992	Griechenland
<b>26.03.1997</b>	28.04.1995	Österreich
<b>25.03.2001</b>	19.12.1996	Dänemark (inkl. Grönland, Faröer), Schweden, Finnland sowie Island, Norwegen
<b>21.12.2007</b>	01.05.2004	Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn
<b>voraussichtlich Dezember 2008</b>	16.10.2004	Schweiz (inkl. Liechtenstein)
<b>voraussichtlich 2009</b>	01.05.2004	Zypern
<b>frühestens 2011</b>	01.01.2007	Bulgarien, Rumänien

## Der freie Warenverkehr

Seit 1993 existiert offiziell unter diesem Namen der europäische Binnenmarkt als gemeinsamer Wirtschaftsraum der EU-Staaten. Der freie Warenverkehr gilt als eine der vier Grundfreiheiten, die ursprünglich mit der Schaffung des Binnenmarkts verwirklicht werden sollten. Unter freiem Warenverkehr versteht man den Wegfall der Warengrenzkontrollen (Zollunion), die Harmonisierung von Normen und Vorschriften und die Angleichung der Mehrwertsteuersätze.

Um den freien Warenverkehr gewährleisten zu können, mussten zahlreiche Rechtsakte beschlossen und verändert werden. Nationale

Vorschriften, auch „nicht-tarifliche Handelshemmnisse“ genannt, behinderten vielfach den

Warenverkehr. Heutzutage kann dieser innerhalb des Schengen-

Raums jedoch als abgeschlossen betrachtet werden. So können private

Konsumgüter vom Verbraucher im

Ausland gekauft und ohne weiteres über die Grenze

transportiert werden. Auch hat sich der Mehrwertsteuersatz in der EU weitest-

gehend angeglichen. Die Finanzminister der Mit-

gliedstaaten konnten sich auf einen Mindestsatz von 15 Pro-

zent einigen.

Der Wegfall der Grenzkontrollen wird nach Einschätzungen von Wirtschaftsexperten bei Ex- und Importen als unschätzbare Vorteil für deutsche Firmen gesehen. Das gilt insbesondere auch für die Osterweiterung des Schengen-Raums im vergangenen Jahr. So kann der internationale Warenaustausch schneller, problem-

loser und folglich auch kostengünstiger erfolgen. Denn gerade die hohen Wartezeiten an der Grenze nach Polen und Tschechien führten zu hohen wirtschaftlichen Einbußen. Zudem hat sich durch die Grenzöffnung die Planungssicherheit erhöht, so dass Just-in-time-Lieferungen auch nach Osteuropa ohne weiteres zu bewerkstelligen sind.



Der für die Zollunion zuständige EU-Kommissar László Kovács begutachtet beschlagnahmte Fälscherware  
© European Community, 2008

Ebenso hat sich der Zugang zu den Wachstumsmärkten Osteuropas verbessert. So bilanziert beispielsweise die IHK Passau, dass zunehmend Vertriebskooperationen zwischen heimischen und tschechischen Unternehmen eingegangen werden, um die ansteigende Kaufkraft in Tschechien und anderen osteuropäischen Ländern zu nutzen. Zudem sei der Wegfall von Zolldokumenten ein großer Vorteil des Europäischen Binnenmarktes. Denn vor der Schengen-Erweiterung mussten Drittlandwaren, die in Tschechien bereits verzollt worden waren, erneut verzollt werden.



## Die Entwicklung des Grenzverkehrs nach der Schengen-Erweiterung

### **Der freie Personenverkehr war und ist Diskussionsthema hitziger und kontroverser Debatten zur Schengen-Ost-Erweiterung.**

Die Befürworter betrachten die Grenzöffnung als einen Prozess von historischer Tragweite und Chance auf Annäherung. Die Ost-Erweiterung des Schengen-Raums wird als ein wegweisender Schritt zur Völkerverständigung gesehen. Diese Argumentation stützt sich darauf, dass europäische Integration vor allem durch den persönlichen Kontaktaustausch der Völker geschaffen wird. Der schlagbaumlose, unsichtbare Grenzübertritt sei das subversivste Mittel gegen Besitzstanddenken, formulierte das Nachrichtenmagazin STERN sinngemäß in einem ausführlichen Beitrag zur Schengen-Erweiterung vom Dezember 2007.

Des Weiteren sprechen sich Befürworter der Schengen-Erweiterung aus ganz pragmatischen Gründen für die Grenzöffnung aus. So könne der öffentliche Verkehr in Städten wie Frankfurt an der Oder durch grenzüberschreitende Buslinien verbessert werden. Zudem entstünden neue Impulse für den Einzelhandel, und für Spediteure reduziere sich der zeitliche Aufwand bei grenzüberschreitenden Transporten.

Dem gegenüber steht die Angst und Sehnsucht nach Sicherheit, wie Wolfgang Böhm es in der österreichischen Tageszeitung Die Presse vom 12. Dezember 2007 anlässlich der Schengen-Erweiterung anschaulich beschreibt:

*„Die Angst und die Sehnsucht nach Sicherheit überlagern einen früheren Grundkonsens in der Gesellschaft: Dass nämlich die persönliche Freiheit das höchste Gut ist und nur dort ihre Grenzen haben soll, wo sie andere beschränkt. Es eröffnet sich ein Kulturraum mit vielen gastfreundlichen Menschen. Eigentlich wäre es die Zeit des Aufbruchs. Doch in Österreich entsteht eher der Eindruck, als müssten nun die Fenster vernagelt, die Türen verschlossen und die Wäsche von der Leine genommen werden.“*

Zudem gelten bei der Einreise für Nicht-EU-Bürger weiterhin strenge Einreisevorschriften und nach Angaben der Europäischen Kommission gab die Gemeinschaft allein zwischen 2004 und 2006 rund 960 Millionen Euro für die Stärkung ihrer

künftigen Schengen-Außengrenzen aus. Auf die sicherheitspolitischen Veränderungen und Probleme wird im nächsten Kapitel noch näher eingegangen.

#### *Abgrenzung nach Außen*

Doch wenn vom Integrationsprozess Europas die Rede ist, der mit der Osterweiterung des Schengen-Raums noch weiter vorangeschritten sei, stellt sich noch eine ganz andere Frage. Denn eine Integration nach innen, eine neue Grenzziehung, bedeutet stets auch eine Abgrenzung nach außen. So mussten die Polen beispielsweise eine Visumpflicht für Weißrussen, Russen und Ukrainer einführen, während zwischen 1989 und 2003 noch weitgehend Reisefreiheit geherrscht hatte.



*Schottet Europa sich ab?*  
© European Community, 2008

Zuvor hatte Polen noch jährlich 600.000 Visa an die Ukraine ausgegeben, während die gesamte EU gerade einmal die Hälfte ausstellte. Jetzt braucht ein russischer Bürger für die Erlangung eines Schengen-Visums eine Einladung von einer Person oder Institution aus dem neuen, erweiterten Westen. Die Reise bedarf einer Begründung sowie des Nachweises finanzieller Mittel, die für seinen Aufenthalt erforderlich sind. Zudem ist die Visa-Gebühr für Bürger der Nicht-Schengen-Staaten von 35 auf 60 Euro gestiegen, welches ein Preis ist, der einen erheblichen Teil des monatlichen Einkommens dieser Menschen ausmachen dürfte. So wird nicht nur potentiellen Arbeitskräften die Einreise nach Polen gesperrt, sondern auch im Bewusstsein eine Trennlinie gezogen.

„Viele Menschen, die eben noch selbst hinter geschlossenen Grenzen im ehemaligen Osteuropa gelebt haben, müssen nun aufmerksame Bewacher ihrer Anrainerstaaten werden“, mit denen sie „in der jüngsten Vergangenheit doch noch eine Art von Gemeinschaft hatte[n]“, so die italienische Tageszeitung La Repubblica am 19. Dezember 2007. Kritiker sprechen davon, dass hier ein neuer Eiserner Vorhang gezogen wird.

### Zusammenarbeit der nationalen Behörden

**Um den im vorangegangenen Kapitel dargestellten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten, wurden detaillierte Regelungen geschaffen, die die Sicherheit erhöhen sollen, die durch die Abschaffung der Grenzkontrollen verloren gegangen sind. So stehen die Mitgliedstaaten des Schengener Abkommens in der Pflicht, ihre Außengrenzen durch wirksame Kontrollen und effiziente Überwachung der Grenzen zu sichern. Denn sobald eine Person sich erst einmal im Schengen-Raum befindet, kann sie sich dort überall frei bewegen.**

Mit der Zeit hat sich die grenzübergreifende Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen weiter entwickelt. In allen Schengen-Staaten erfolgen verschärfte innerstaatliche Zoll- und Polizeikontrollen, die durch die länderspezifischen Behörden wahrgenommen werden. In Deutschland sind dafür in erster Linie der Zoll und die Bundespolizei zuständig. Den Beamten kommt dabei das Schengener Informationssystem zu Hilfe, das als elektronischer Fahndungsverbund umfassend Daten bei der grenzübergreifenden Verbrechensbekämpfung liefert.

Zudem erlaubt eine Schutzklausel es allen Schengen-Staaten, das Abkommen in Ausnahmefällen - wie zum Beispiel während internationaler Großveranstaltungen oder bei ernsthafter Bedrohung der öffentlichen Sicher-

heit und Ordnung - vorübergehend außer Kraft zu setzen und währenddessen Grenzkontrollen wieder einzuführen. Als Beispiele sind hier der G8-Gipfel von Heiligendamm 2007 und die Fußballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland zu nennen.

Die Zusammenarbeit der nationalen Behörden verläuft auf unterschiedlichen Ebenen, von der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit über die Harmonisierung der Visa- und Asylpolitik bis hin zur gemeinsamen Sicherung der Außengrenzen.

#### *Polizeiliche Zusammenarbeit*

Die nationalen Polizeidienste verpflichten sich über die Grenzen hinweg zur gegenseitigen Unterstützung. Das Bundesinnenministerium (BMI) bewertet die bisherigen Erfahrungen mit den neuen EU-Mitgliedstaaten überwiegend positiv.

Die polizeiliche Zusammenarbeit findet bei der Bekämpfung von Drogenkriminalität, Informationsaustausch, auf dem Gebiet der kompatiblen polizeilichen Kommunikationsmittel wie Telefon- und Funkverbindungen so wie der grenzüberschreitenden Verfolgung, der so genannten „Nacheile“ statt. Polizisten dürfen -unter engen rechtlichen Voraussetzungen- fliehenden Verbrechern auch über die Grenze hinweg „nacheilen“. So kommt es nach Angaben des BMI gerade bei Zielfahndungsfällen zu einem intensiven polizeilichen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der betroffenen Staaten.

In einem offenen Europa endet die Polizeiarbeit folglich nicht mehr an den nationalen Grenzen. Zwar sind an vielen Stellen noch rechtliche Grundlagen zu schaffen, doch die Zielrichtung scheint klar. Wenn Verbrechen grenzüberschreitend stattfindet, muss auch die Polizei über Grenzen hinweg ermitteln können.

Das führt auch zur grundlegenden Neuausrichtung der Bundespolizei. Bisher war der Bundesgrenzschutz direkt vor Ort im Grenzgebiet angesiedelt.

Doch die bisherigen fünf Präsidien sollen im neuen Bundespolizeipräsidium Potsdam zentralisiert werden, ähnliche Zentralisierungsmaßnahmen stehen auch den regionalen Direktionen und Inspektionen bevor. Zugleich werden in den Grenzgebieten gemischt besetzte Dienststellen geschaffen. Kritiker sehen darin einen Rückschritt bei der Polizeiarbeit. 40.000 Beamte und zivile Mitarbeiter der Bundespolizei werden von dieser Umstrukturierungsmaßnahme betroffen sein.



Kontrollen im Hinterland  
© Gerhard Seybert, Fotolia.com

Nicht nur rechtlich, auch technisch werden wichtige Grundlagen für die Schengen-weite Zusammenarbeit geschaffen. Das Schengener Durchführungsübereinkommen sieht die Möglichkeit vor, dass seine Mitgliedstaaten genormte und kompatible Systeme einrichten, um so eine grenzüberschreitende Funkkommunikation der Polizeibehörden zu erschaffen. Dafür wurden europaweit einheitliche Frequenzbereiche für Polizeibehörden durchgesetzt.

#### *Justizielle Zusammenarbeit*

Die justizielle Zusammenarbeit umfasst den Informationsaustausch und die beschleunigte Zusammenarbeit beim Verbot der Doppelbestrafung. Seit 2002 gibt es mit Eurojust in Den Haag eine Stelle für justizielle Zusammenarbeit zur Bekämpfung schwerer Kriminalität. Das Kollegium setzt sich aus Staatsanwälten, Richtern und Polizeibeamten der 27 Mitgliedstaaten zusammen, die jeweils von ihrem Mitgliedsstaat ernannt worden sind.

#### *Verbindungsbeamte*

25 Mitarbeiter des Bundeskriminalamts wurden 2006 als Verbindungsbeamte in 18 europäischen Staaten eingesetzt. Man setzt bei diesem System darauf, dass sich die bilaterale Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden des Gastlandes intensiviert und beschleunigt. So wird ein schneller, unkomplizierter und sicherer Informationsaustausch gewährleistet. Ihr Tätigkeitsfeld beschränkt sich aber auf ermittlungsinitiierende und -unterstützende Tätigkeiten.

Auch im Bereich des Zollwesens kommen Verbindungsbeamte zum Einsatz. Die Zollverbindungsbeamten stehen den jeweiligen Behörden des Gastlandes in allen Zollfragen zur Verfügung. So werden enge Kontakte zwischen den Strafverfolgungsbehörden aufgebaut.

#### *Harmonisierung der Visapolitik*

Als Grundlage für die gemeinschaftliche Visapolitik dient das Schengener Durchführungsübereinkommen. Durch die Übernahme des Schengen-Besitzstands in die Europäische Union und anschließende Neuregelungen gibt es eine gewisse Splitterung der Rechtslage. Daher sind die Europäische Union und die Schengen-Staaten bestrebt, den bestehenden Schengen-Besitzstand durch einen Visa-Kodex zu reformieren.

Generell erkennen die Vertragsstaaten, die von ihren nationalen Behörden bzw. ihren Botschaften oder Konsulaten erteilten Visa im Regelfall gegenseitig an. Im Ministerrat der Europäischen Union konnten 2001 Listen von Drittstaaten erstellt werden, deren Staatsangehörige Kurzzeitvisa für die Einreise benötigen und solchen, deren Bürger von dieser Visumpflicht befreit sind. Das bedeutet, dass alle Schengen-Mitgliedstaaten Visa unter denselben Bedingungen und unter Berücksichtigung der gegenseitigen Interessen ausstellen. Ein für ein Schengen-Land ausgestelltes Visum gilt demnach auch für die anderen Staaten, folglich also für den gesamten Schengen-Raum. In Ausnahmefällen kann den Besuchern jedoch ein Visum ausgestellt werden, das nur für das ausstel-

lende Schengen-Land gilt, so etwa aus humanitären Gründen.

Im Juni 2007 konnten sich die Mitgliedstaaten auf die Einrichtung eines EU-Visum-Informationssystems (VIS) einigen. Dieses umfasst sowohl die Speicherung und den Abruf von herkömmlichen und biometrischen Daten des Visumsantragstellers als auch alle bisher erteilten, abgelehnten und widerrufenen Visa in einer europäischen zentralen Datenbank. So lässt sich unter anderem das so genannte „Visa-Shopping“ verhindern, bei dem einreisewillige Personen durch Mehrfachanträge bei verschiedenen Mitgliedstaaten versuchen, ein Visum zu erlangen. Zugleich dient das Informationssystem der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung von terroristischen oder sonstigen schwerwiegenden Straftaten.

#### *Die Asylpolitik und das Prinzip der sicheren Drittstaaten*

Auch die Asylpolitik der EU-Staaten wurde in den vergangenen Jahren harmonisiert. Jedem Asylsuchenden werden nur im ersten Aufnahmeland ein rechtsstaatliches Verfahren und eine Chance zur Prüfung seines Asylbegehrens gewährt. Seit 2005 gilt einheitlich das Prinzip des so genannten „sicheren Drittstaates“.

Diese Drittstaatenregelung unterscheidet sichere Drittstaaten von nicht-sicheren. Nur wer aus einem nicht-sicheren Drittstaat einreist, ist berechtigt einen Antrag auf Asyl zu stellen. Wer hingegen aus einem sicheren Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist, kann sich demnach nicht auf geltendes Asylrecht berufen.

Die gesetzlich festgelegte Unterteilung in sichere und nicht-sichere Drittstaaten erfolgt dabei nach verschiedenen Kriterien, anhand derer die politische Situation und Stabilität des Herkunftslandes und die dortige Menschenrechtssituation überprüft werden. Ein Vertragsstaat ist allerdings nicht gehindert, trotz negativen Verfahrensausgangs in einem anderen Unionsstaat, einen Asylbewerber aufzunehmen und ihn als Asylberechtigten anzuerkennen. In der Praxis bleibt dies allerdings die Ausnahme. Zugleich gilt in allen EU-Staaten die Dublin-II-

Verordnung. Das Asylverfahren ist demnach in dem EU-Staat durchzuführen, in dem der Flüchtling sich zuerst aufhielt.

#### *Schengener Informationssystem*

Das Schengener Informationssystem, kurz SIS, ist nichts anderes als eine Datenbankanwendung zur Bereitstellung und Verwaltung von Datensätzen zur polizeilichen Fahndung nach Personen und Sachen. Durch dieses System wird gemäß dem Schengener Durchführungsabkommen ein einheitlicher polizeilicher Fahndungsraum in ganz Europa geschaffen.

Die Zentrale des SIS liegt in einem streng bewachten Gebäude am Straßburger Stadtrand in dem rund 60 Mitarbeiter unter der Leitung des Franzosen Bernard Kirch tätig sind. Kernstück der Einrichtung ist der Zentralcomputer, der mittlerweile insgesamt 24 Länder miteinander vernetzt und 20 Millionen Daten einspeichert. Begonnen hat die Arbeit 1996 mit rund vier Millionen gespeicherten Daten der fünf damaligen Mitgliedstaaten, Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden.

75 Prozent der gespeicherten Daten betreffen Dokumente wie etwa abhanden gekommene Pässe, 13 Prozent gestohlene Autos. Personenbezogene Angaben, etwa zu mutmaßlichen Straftätern, machen mit rund 800.000 Einträgen nur fünf Prozent der Datensammlung aus. Gespeichert sind außerdem Angaben zu Waffen, für die sich die Polizei interessiert.

In Deutschland läuft der Datenaustausch über das Bundeskriminalamt in Wiesbaden. So können Polizisten im Schengen-Raum bei Kontrollen über ihre Computer beim SIS anfragen, ob eine bestimmte Person oder ein bestimmtes Auto dort registriert sind. Täglich werden so rund 20.000 Anfragen gestellt. Gibt ein Mitgliedstaat eine Suchmeldung ein, steht diese einige Minuten später allen Schengen-Staaten zur Verfügung. So kommunizieren die Polizisten und Grenzschützer der Mitgliedstaaten über die SIS-Schaltzentrale miteinander. Dabei handelt es sich bei der Schaltzentrale in Straß-

burg nicht um eine koordinierende, sondern lediglich um eine technische Schnittstelle.

Neben der SIS-Zentrale in Straßburg gibt es in jedem Land eine Zentrale, die für den nationalen Teil des Schengener Informations-Systems verantwortlich ist. Diese tragen den Namen SIRENE. In Deutschland ist diese in das Bundeskriminalamt Wiesbaden integriert. Sie dient als Ansprechpartner und Kontaktdienststelle für die SIRENEN anderer Mitgliedstaaten und anderer Dienststellen mit Bezügen zur SIS-Fahndung.

Um gegenüber den wachsenden Anforderungen der Schengen-Osterweiterung entsprechend gewappnet zu sein, sollte zeitgleich der neue SIS II-Zentralrechner in Betrieb genommen werden. Neben einer erweiterten Speicherkapazität verfügt dieses System über die Option, biometrische Daten wie Lichtbilder und Fingerabdrücke zu erfassen. Durch technische Probleme wird sich der Anschluss dieses Systems jedoch auf Ende 2008 verschieben. Das Europäische Parlament äußerte diesbezüglich Bedenken und sieht den Datenschutz aufgrund dieser Kompetenzerweiterung als gefährdet an.

## **Die europäischen Sicherheitsbehörden**

### *EUROPOL*

Das Europäische Polizeiamt EUROPOL, das seinen Sitz im niederländischen Den Haag hat, hilft den EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von schwerwiegenden Formen der international organisierten Kriminalität. Dabei besitzt es, im Gegensatz zu den nationalen Polizeibehörden, keine Ermittlungszuständigkeiten und nimmt keine Fahndungsaufgaben wahr. Aufgabe von EUROPOL ist es vielmehr, den Austausch von Informationen zu erleichtern und diese auszuwerten.

EUROPOL ist aus einem Beschluss des Europolabkommens durch den Europäischen Rat im Jahre 1995 hervorgegangen und hat seine Tätigkeit am 1. Juli 1999 aufgenommen. Es ist aus der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit der EU entstanden und bislang noch keine Institution der Europäischen Union. Ab 2010 wird EUROPOL jedoch zu einer Agentur der Europäischen Union und somit in den Rechtsraum der EU eingegliedert.

Statt zwischenstaatlicher Abkommen werden in Zukunft EU-Beschlüsse als Rechtsbasis dienen. Zudem wird die Finanzierung künftig durch den Haushalt der Europäischen Union erfolgen.

Die Mitgliedschaft in EUROPOL steht allen EU-Ländern offen, während mit anderen Staaten und internationalen Organisationen Kooperationsbeziehungen vereinbart werden können.



*EUROPOL Chef Max-Peter Ratzel*  
© European Community, 2008

Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten wird bei der Bekämpfung von illegalem Drogenhandel, Terrorismus und anderen schweren Verbrechen intensiviert. EUROPOL stand dafür in 2006 ein Budget von rund 63,4 Millionen Euro zur Verfügung.

Um die Zusammenarbeit und Leistungsfähigkeit zwischen EUROPOL und den Behörden der Mitgliedstaaten zu verbessern, wurden nationale Verbindungsstellen errichtet. Diese Aufgabe nimmt in Deutschland das Bundeskriminalamt (BKA) in Wiesbaden wahr. Zudem entsendet jede Behörde mindestens einen Beamten als Interessenvertreter seines Landes in den Verwaltungsrat. Dieser ist mit der Festlegung der vorrangigen Ziele von EUROPOL befasst. Er legt die Rechten und Pflichten der Verbindungsbeamten einstimmig fest. Der Rat der EU, in dem die Mitgliedstaaten durch ihre Regierungen repräsentiert sind, beruft den Direktor. Er ist der gesetzliche Vertreter von EUROPOL und verantwortlich für die ihm von EUROPOL übertragenen Aufgaben.

Seit 2004 nimmt der Deutsche Max-Peter Ratzel diese Funktion ein.

„Wir sind eine Gefahrengemeinschaft geworden; das ist eine ganz neue Dimension des Terrors. Organisierte Kriminalität verteilt sich über ganz Europa.“

EUROPOL-Chef Max-Peter Ratzel in der Neuen Ruhr Zeitung am 25.07.2008

Tätig wird EUROPOL, wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten von schwerwiegenden Formen der international organisierten Kriminalität betroffen sind. Als mögliche Einsatzfelder sind hier zu nennen: Terrorismus, Illegaler Drogenhandel, Menschenhandel, Schleuserkriminalität, Kraftfahrzeugkriminalität, Fälschung von Geld und Zahlungsmitteln, Geldwäsche. Die nationale Europol-Stelle ist dabei im Normalfall die einzige Zugangsstelle von EUROPOL zu den Mitgliedsstaaten. Seit 2003 sind auch direkte Kontakte zwischen den zuständigen Behörden und EUROPOL möglich, allerdings unter der Voraussetzung, dass die nationale Europol-Stelle zugleich unterrichtet wird.



21.12.2007 Feierliche Grenzöffnung in Zittau, Sachsen  
© European Community, 2008

Als Datenbank dient ein seit Herbst 2005 in Betrieb genommenes automatisiertes Informationssystem, in das die Mitgliedstaaten ihre Daten unmittelbar eingeben können. Es handelt sich um Daten über bereits verurteilte oder beschuldigte Personen sowie Personen, bei denen schwere Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten begehen werden, die in die Zuständigkeit Schengens fallen.

Durch diverse Änderungsprotokolle zum Europol-Übereinkommen wurden die Kompetenzen der Behörde erweitert. So darf sich EUROPOL seit April 2007 an gemeinsamen Ermittlungsteams der EU-Mitgliedstaaten beteiligen und kann so direkt an operativen Maßnahmen mitwirken. Die EUROPOL-Beamten dürfen jedoch keine Zwangsmittel anwenden. Des Weiteren steht EUROPOL mittlerweile die Möglichkeit zu, Experten aus Drittstaaten in einer Analysegruppe der EU-Mitgliedstaaten mitarbeiten zu lassen.

Diese Form der Zusammenarbeit gilt als besonders hilfreich bei der Terrorismusbekämpfung. Welch große Bedeutung die Terrorismusbekämpfung mittlerweile spielt, zeigt der von EUROPOL vor dem Europaparlament präsentierte Jahresbericht 2007. Demnach wurden im vergangenen Jahr 1.044 Verdächtige bei Ermittlungen von 583 Anschlägen und Anschlagversuchen festgenommen. Die Anzahl der Festnahmen erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 48 Prozent. Dabei geht der größte Anteil der Anschläge auf separatistische Organisationen wie die baskische ETA zurück. Die Zahl der unter Terrorverdacht festgenommenen Islamisten ging hingegen von 257 auf 201 zurück. Während Separatisten es vornehmlich auf Sachschäden, meist durch Brandstiftung, absahen, zielten Islamisten auf möglichst viele Todesopfer ab.

#### EUROJUST

Als Pendant zur polizeilichen Zusammenarbeit wurde mit EUROJUST eine Einrichtung geschaffen, die die justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Kriminalitätsbekämpfung verstärken soll. Die Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen bei schwerer Kriminalität im Hoheitsgebiet der verschiedenen EU-Staaten sollen somit besser koordiniert werden.

Gegründet wurde EUROJUST auf Grundlage einer Vereinbarung des Europäischen Rats in Tampere 1999 mit Beschluss des Rats der Europäischen Union vom Februar 2002. Zum Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit gehörend, fällt EUROJUST in die so genannte dritte Säule der EU.

Es ist eine unabhängige Behörde, deren Präsident seit November 2007 der Portugiese José Luís Lopes de Mota ist. Ihm unterstehen von den jeweiligen EU-Mitgliedsländern entsandte, gut ausgebildete Rechtsanwälte, Richter und Staatsanwälte, die in der Zentrale in Den Haag zusammenarbeiten. Aufgrund ihrer Zusammensetzung verfügt die Behörde über die Kapazität, europäische Verbrechensmuster aufzudecken. Der Zuständigkeitsbereich erstreckt sich dabei auf Kriminalitätsformen und Straftaten, die in die Zuständigkeit von EUROPOL fallen.

EUROJUST besitzt allerdings keine Kompetenzen zur Einleitung von Ermittlungen oder Strafverfolgungen. Es kann aber bei grenzüberschreitenden Rechtsfällen sofortige Rechtsberatung und internationale Rechtshilfe leisten. Die anfragenden Richter und Staatsanwälte der EU-Mitgliedsstaaten werden beraten, wo sie sich Informationen einholen können. Des Weiteren vermittelt EUROJUST bei Amtshilfeersuchen, bei denen Informationen oder Erkundigungen durch die Behörden in einem anderen Land beantragt werden und diese an die für die Erledigung zuständigen Behörden weiterleiten.

Seine Aufgaben nimmt es als Kollegium oder über eines oder mehrere nationale Mitglieder wahr. So kann EUROJUST die Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten auffordern, Ermittlungen zu führen, die Strafverfolgung aufzunehmen oder ein gemeinsames Ermittlungsteam einzusetzen.

#### FRONTEX

Am 1. Mai 2005 wurde auf Grundlage einer EU-Verordnung vom Oktober 2004 die „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen“ **FRONTEX** errichtet. Im Oktober 2005 hat sie in Warschau ihre Arbeit aufgenommen. FRONTEX gewährleistet die Koordinierung der einzelstaatlichen Aktionen zur Durchführung von Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich des Grenzschutzes an den Außengrenzen und stärkt so die Sicherheit an den Grenzen.

Die bundespolizeigewerkschaft *bgv* und der Vorstand der Europäischen Polizeiunion *epu* begrüßten die 2005 gefällte Entscheidung des Rates der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union, Warschau als Sitz der Europä-

ischen Grenzschutzagentur festzulegen. Damit hätten die Innen- und Justizminister der EU „das richtige Zeichen gesetzt“, sagte Knut Paul, damals Bundesvorsitzender der *bgv* und *epu*-Exekutivsekretär. „Da, wo zukünftig die Hauptverantwortung für den Schutz der Außengrenzen der EU getragen wird, muss auch die Stelle arbeiten, die in Europa die Zusammenarbeit der europäischen Grenzpolizeien koordiniert“, so Paul.



Die deutsch-polnische Grenze  
© Holger Buse, Fotolia.com

Zur Ankündigung des damals zuständigen EU-Kommissars Franco Frattini, ab 2007 die Verantwortung zum Schutz der europäischen Außengrenzen den neuen Mitgliedsländern zu übertragen, sagte Paul, dann werden „diese Länder beweisen müssen, ob sie diesen Herausforderungen gewachsen sind“. Die Staaten, die bisher die Verantwortung tragen, müssten ihre Erfahrungen an die neuen EU-Mitglieder weitergeben. Es müsse ein Netz der internationalen Zusammenarbeit geflochten werden, das dem weltweiten Phänomen der illegalen Migration Einhalt gebietet.

Tatsächlich besteht die wesentliche Aufgabe der Grenzagentur darin, die Zusammenarbeit der Grenzpolizisten der Mitgliedstaaten zu koordinieren und Grenzschutzbeamte zu schulen und zu trainieren. Weiterhin organisiert sie Personalaustauschmaßnahmen und liefert europaweite Risikoanalysen zur illegalen Migration. Bei Bedarf kann FRONTEX eng mit den anderen Gemeinschafts- und EU-Partnereinrichtungen zusammenarbeiten, die für die Sicherheit der Außengrenzen zu-

ständig sind wie zum Beispiel EUROPOL. Neben der Zentrale in Warschau unterhält FRONTEX zudem 18 Local Office Points (FPO) an östlichen Landgrenzübergängen der Schengen- und EU-Außengrenzen.



Hubschrauber der Bundespolizei im Einsatz  
© Frontex, 2008

Ist es einem Mitgliedsstaat nicht mehr möglich, die Sicherheit an seinen Außengrenzen zu gewährleisten, oder ist er besonderem Druck durch illegale Migration ausgesetzt, kann FRONTEX auf Antrag dem betroffenen Staat Soforteinsatzteams zur Verfügung stellen. Während des Einsatzes sind die Mitglieder der Teams, die Personenkontrollen an den Außengrenzen vornehmen und diese Grenzen überwachen, verpflichtet, das Gemeinschaftsrecht und die Rechtsvorschriften des Einsatzmitgliedsstaats einzuhalten. Während des Einsatzes unterstehen sie daher dem Einsatzmitgliedsstaat, dessen Anweisungen sie befolgen. Bei in Einsätzen verursachten Schäden hat der betroffene Mitgliedsstaat zu haften. Denn während des Einsatzes gelten die abgestellten Grenzschutzbeamten und Teammitglieder in Bezug auf Straftaten, die gegen sie oder von ihnen begangen werden, als Beamte des Einsatzmitgliedsstaates.

Der Amtierende Bundesvorsitzende der bundespolizeigewerkschaft *bgv*, Rüdiger Reedwisch, fordert in Zusammenarbeit mit der DPoIG in einem gemeinsamen Positionspapier Mindeststandards für die Beschäftigten, welche zu Auslandseinsätzen zu FRONTEX umgesetzt werden. „Denn ein Ausbau der personellen Kapazitäten von FRONTEX über die Kernkompetenzen der

Koordination, Information und Kommunikation hinaus erfordern dies“, so Reedwisch.

Seit Mai 2007 wurde schließlich für das Mittelmeer das Küstenpatrouillennetz MEDSEA eingerichtet, das als erster Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Überwachungssystem maritimer Außengrenzen gesehen wird. Bis 2009 sollen Nationale Koordinierungsnetze (NCC) folgen, in denen alle zuständigen Behörden vertreten sind. Das Küstenpatrouillennetz würde dann in eine permanente Organisationsstruktur überführt werden.

### Sicherheitsprobleme

**„Die Lage an der Grenze bleibt sicher“, erklärte der Innenminister Brandenburgs, Jörg Schönbohm, in Frankfurt Oder im Dezember 2007. Dass am selben Ort zur gleichen Zeit jedoch Polizeibeamte gegen die Schengen-Erweiterung demonstrierten, lässt deutlich werden, wie unterschiedlich die Auffassungen zur Schengen-Erweiterung waren und bis heute sind. Die Sorge vor ansteigender Kriminalität und illegaler Zuwanderung standen und stehen der Chance der europäischen Integration und eines Europas der offenen Grenzen gegenüber.**

In jedem Fall hat der Öffnungsprozess der Binnengrenzen die Vertragsstaaten stärker voneinander abhängig gemacht. Defizite und Mängel eines einzigen Landes bei der Einwanderungspolitik werden alle anderen Länder direkt zu spüren bekommen und könnten Sicherheitsprobleme in allen anderen Schengen-Staaten zur Folge haben.

Dass das Abkommen bei gravierenden Sicherheitsproblemen oder bei anstehenden Großereignissen wieder außer Kraft gesetzt werden kann, wird von Schengen-Gegnern gern als Kritikpunkt herangezogen. Die Sicherheitsgarantien seien bloß theoretischer Natur und hätten im Falle einer ernststen Bedrohungslage keinen Bestand.

### Kriminalität

Der Kriminologe Christian Pfeiffer hält die Sorge vor mehr Schwermriminalität und organisiertem Verbrechen für unbegründet so das Nachrichtenmagazin **FOCUS** kurz nach der Schengen-Erweiterung im Dezember 2007. Denn die Grenze habe auch bisher kein Hindernis für Schwermkriminelle darge-

stellt. So hätten Drogen- und Autodealer auch zuvor stets Mittel und Wege gefunden, um nach Deutschland zu kommen. Pfeiffer befürchtet jedoch eine deutliche Zunahme der Schwarzarbeit.

Skeptiker sahen sich in ihren Befürchtungen bestätigt, als in Görlitz bekannt wurde, dass sich seit der Grenzöffnung zu Polen am 21. Dezember 2007 die Zahl der Autodiebstähle im Vergleich zum Vorjahr in den ersten drei Monaten verzwanzigfacht habe, so meldete der **FOCUS** im Frühjahr 2008. Geübte Autodiebe bräuchten laut Angaben Görlitzer Ermittler gerade einmal sechs Minuten, um einen Wagen zu knacken und hinter die Neißة zu bringen. „Die Tatsache, dass hier die Landesgrenze mitten durch das Stadtgebiet führt, lockt Kriminelle an. Nirgendwo sonst scheinen die Bedingungen günstiger, um gestohlene Autos schnell und unkompliziert ins Nachbarland zu bringen“, so laut **FOCUS** Uwe Horbaschk, Sprecher der Polizeidirektion Oberlausitz-Niederschlesien, die auch Görlitz umfasst.

Doch gerade im Fall von Görlitz ist wohl von einer Ausnahmesituation auszugehen. Abgesehen davon profitiert natürlich auch Görlitz vom Wegfall der Grenzkontrollen. Die Zahl der gesetzestreu Touristen hat stark zugenommen. Das bringt zusätzliche Kaufkraft in die Grenzregion. Dennoch gibt es Meldungen, denen zufolge die Grenzöffnung zu einer höheren Kriminalität geführt haben könnte. So hätten sich die Einbruchsraten in den 100 Tagen nach der Grenzöffnung in einzelnen Grenzorten verdreifacht, wie der **Tagesspiegel** am 1. April 2008 berichtete. Ob dieses direkt auf die Schengen-Erweiterung zurückzuführen ist, bleibt jedoch offen.

In Bayern zeichnet sich hingegen ein ganz anderes Bild ab. So seien im ersten Halbjahr 2008 in Grenznähe mit 56 Autos rund 40 Prozent weni-

ger Autos als im Vorjahr gestohlen worden. Weiterhin sei in den acht an Tschechien angrenzenden Landkreisen von Bayern die Zahl der Straftäter im Vergleich zum Vorjahr um mehr als fünf Prozent (auf 1180 Delikte) zurückgegangen. Gleiches sei laut Innenminister Herrmann, so berichtet in der **Süddeutschen Zeitung**, auch für die Zahl der Wohnungseinbrüche zu vermelden und die Einbrüche in Büroräume seien gar um 40 Prozent zurückgegangen.



Mehr Organisierte Kriminalität durch offene Grenzen?  
© Trombax, Fotolia.com

Ähnlich positiv wie in Bayern fällt auch das erste Fazit in Brandenburg aus. Nach einer Statistik der zuständigen Polizeidirektion über das erste Halbjahr 2008 ist die Zahl der Delikte von 10.198 um 1.374 auf 9.724 gefallen. Dass viele Bürger der Region die Grenzöffnung weiterhin kritisch begutachten, liegt möglicherweise daran, dass entgegen dem allgemeinen Trend die Zahl der Delikte gerade in den Bereichen angestiegen ist, die für die Bürger besonders sensibel sind. So wurden mit 197 Autodiebstählen im ersten Halbjahr 2008 doppelt so viele Autodiebstähle gemeldet wie im gleichen Zeitraum des Vorjahrs. Dem muss jedoch hinzugefügt werden, dass 122 davon auf deutschem Boden wieder sicher gestellt werden konnten.

Die Kriminalität hat sich in den vergangenen Monaten je nach Region in ganz unterschiedliche Richtungen entwickelt, so dass Befürworter und Gegner der Schengen-Erweiterung weiterhin Daten vorlegen können, die ein negatives oder eben ein positives Bild von der Grenzöffnung zeichnen.

Zu den Letztgenannten lässt sich Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble zählen, der Ende März 2008 während eines Grenzbesuchs in Zittau betonte, dass sich die Sorgen der Bürger nicht bestätigt hätten. Der Minister verwies dabei auf die gute und verlässliche Arbeit und Zusammenarbeit der

Bundespolizei mit den tschechischen und polnischen Amtskollegen.

Ganz anderer Auffassung zeigt sich dagegen der Vorsitzende des Bundes Deutscher Kriminalbeamter (BDK) Klaus Jansen. Die Zahl der Einbrüche und Diebstähle sehr viel höher als vor der Grenzöffnung, so Jansen am 1. April 2008 in einem Interview mit dem [Deutschlandradio](#). Die Polizei sei von Seiten des Innenministers auf die Entwicklung nicht hinreichend vorbereitet worden und die amtlichen Kriminalstatistiken, die seine Einschätzungen belegen würden, seien noch nicht publiziert worden. Tatsächlich wird die amtliche Kriminalitätsstatistik für das laufende Jahr erst 2009 veröffentlicht.



Mehr Schwarzarbeit durch offene Grenzen?  
© Kay von Aspern, fotolia.com

### Illegale Einwanderung

Neben den Befürchtungen vor einer erhöhten Kriminalitätsrate steht vor allem eine deutlich steigende illegale Einwanderung als mögliche Folge im Fokus der Diskussionen um die Schengen-Osterweiterung. Eine Befürchtung, die laut Deutscher Polizeigewerkschaft (DPolG) durchaus ernst zu nehmen ist. Denn die „illegale Zuwanderung hat Auswirkungen auf die Kriminalitätslage, den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme in Europa.“ Das Problem beginne bereits vor der versuchten Einreise in die EU. Um diesen Schritt zu vollziehen, „begeben sich zigtausende in die Hände krimineller Schleuserbanden und gleichzeitig in deren Abhängigkeit.“ Das habe zur Folge, dass sie in ein Netz von „Deliktsefeldern“ geraten, die zumeist der organisierten Kriminalität zuzurechnen sind wie der Drogenhandel, die Zwangsprostitution oder die organisierte Schwarzarbeit.

Die Europäische Kommission bezifferte 2006 die Zahl illegaler Einwanderer in der EU auf bis zu acht Millionen. Mehr als die Hälfte sind laut Brüssel auf legalen Wege in die EU gelangt und zwar mit einem zeitlich begrenzten Visum für den Schengen-Raum, dessen Ausreisefrist sie dann verstreichen ließen. Die Gründe für die Steigerung der illegalen Migration sind vielfältig, wie die Deutsche Polizeigewerkschaft DPolG betont. In jedem Fall sei eine rasante Zunahme der Nutzung krimineller Schleuserorganisationen zu beobachten.

### Der Schengen-Erfahrungsbericht

Laut dem Erfahrungsbericht Schengen des Bundesinnenministeriums von 2007 stammten die Migranten, die unerlaubt einreisen wollten, im Jahr 2006 am häufigsten aus osteuropäischen Ländern. Die am stärksten vertretenen Herkunftsländer waren Rumänien (2.459 Personen, 13,9 Prozent), die Ukraine (1.640 Personen, 9,1 Prozent) und Serbien (1.598 Personen, 8,9 Prozent). Im Vergleich dazu stellten 2005 noch die Serben mit 1.390 Personen und 8,9 Prozent die größte Gruppe, gefolgt von türkischstämmigen Migranten (1.256, 8,1 Prozent) und Rumänien (1.253, 8,1 Prozent).

Betrachtet man lediglich die geschleusten Personen, so war 2005 und 2006 die Ukraine das am häufigsten betroffene Herkunftsland.

Während 2005 Migranten aus der Russischen Föderation und Moldau folgten, waren es 2006 Rumänen und Iraker. Der Schengen-Erfahrungsbericht nennt als Brennpunkte der irregulären Migration die deutschen Grenzen zu Österreich, Frankreich, reich, den Niederlanden und Belgien. Bei der Betrachtung der Herkunftsländer fällt aber auf, dass die Migranten auch hier vorwiegend aus Rumänien, Serbien, der Ukraine und der Türkei kommen.

#### *Illegale Einwanderung nach der Schengen-Osterweiterung*

Aus Quellen der Bundespolizei heißt es, im Dezember 2007 und Januar 2008 habe es zahlreiche Versuche der illegalen Einreise gegeben. So seien vom 21. Dezember 2007 bis 7. Januar 2008 an der Grenze zwischen Sachsen und Tschechien 262 illegale Einwanderer aufgegriffen worden. Im ersten Halbjahr 2007 waren es nach einer Statistik des Bundesinnenministeriums (BMI) an der gesamten tschechisch-deutschen Grenze dagegen nur 485.

An der brandenburgisch-polnischen Grenze griff die Polizei 250 illegale Einwanderer auf, im Vergleich zu 313 an der gesamten Grenze zwischen Deutschland und Polen im ersten Halbjahr 2007. Folgt man den Angaben des Bundesinnenministeriums für das gesamte erste Halbjahr 2008, so sind die Zahlen insgesamt rückläufig. Von den festgestellten 1.727 unerlaubten Einreisen, kehrten 1.224 in ihr Heimatland zurück, während 503 nachträglich ein Visum erhielten. Ein Vergleich mit den Daten des Vorjahres ist problematisch, da die Zahlen aufgrund veränderter Kontrollen nicht vergleichbar sind.

Ein Grund für die erhöhte Anzahl illegaler Einwanderer kurz nach der Grenzöffnung dürfte sein, dass viele Flüchtlinge, die sich bereits längere Zeit in Polen aufgehalten hatten, auf eben diese Grenzöffnung gewartet haben, um sich auf den Weg Richtung Westen zu machen. Viele von ihnen sind Tschetschenen, deren Asylanträge abgelehnt worden waren, die aber noch geduldet wurden. Die polnischen Behörden sprechen von einer Größenordnung von 7.000 geduldeten

Tschetschenen und rund 3.500 Fällen, die zur Bearbeitung ausstehen. Den tschetschenischen Asylbewerbern steht es zu, sich frei auf polnischem Gebiet zu bewegen, sie dürfen die Grenze aber nicht ohne Visum überschreiten.

Generell sieht der Chef der Terrorismusbekämpfungseinheit bei EUROPOL, Peter Gridling, in der Grenzöffnung keine größeren Probleme für die Mitgliedstaaten. Dies erklärte Gridling am 14. Dezember 2007 während einer Fachkonferenz des Renner-Instituts, der Bildungseinrichtung der österreichischen Sozialdemokratie, in Wien. Denn es gäbe seit Jahrzehnten Schmuggelrouten wie die Balkan-Route für die organisierte Kriminalität, mit oder ohne Grenzkontrolle. Zudem seien die Außengrenzen der Slowakei und von Ungarn zur Ukraine, einem bekannten Ausgangspunkt für Schleusungen, massiv aufgerüstet worden.



*Feier zur Schengen-Erweiterung 21.12.2007*  
© European Community, 2008

Unterlaufen werden können diese Kontrollen jedoch durch korrupte Grenzbeamte wie etwa der [Tagesspiegel](#) in seiner Ausgabe vom 21. Dezember 2007 über die Lage an den neuen Außengrenzen der Union berichtete. So wurden in Ungarn bereits mehrfach unter festgenommenen Schleusern Grenzpolizisten ausfindig gemacht.

Experten befürchten eine deutliche Zunahme der Schwarzarbeit. Das hätte zur Folge, dass legale Arbeitsplätze insbesondere in der Gastronomie, im Baugewerbe, beim Handwerk und in der Altenpflege gefährdet wären und der Staat durch verlorengegangene Steuereinnahmen an Leistungsfähigkeit verliert.

Insgesamt gilt es zu bedenken, dass das Problem der illegalen Migration nicht nur eines der EU-Mittelmeerstaaten ist, sondern die gesamte Union betrifft, da die Kontrolldichte für Wanderungsbewegungen von Migranten eher gering ist.

#### Liechtenstein-Problematik

Im Dezember 2008 soll nun auch die Schweiz endgültig zum Schengen-Raum stoßen. Die Vorbereitungen dafür laufen bisher ohne größere Komplikationen, doch gilt es zuvor noch ein kleines Problem zu bewältigen. Denn wenn in der Schweiz die Schlagbäume fallen sollten, dann wäre Liechtenstein über die Schweiz ohne Grenzkontrollen zu erreichen.

Seitdem die beiden Staaten 1923 einen Zollvertrag miteinander abgeschlossen haben, existieren zwischen den beiden Alpenrepubliken keinerlei Grenzkontrollen mehr. Doch Liechtenstein ist kein Mitglied des Schengen-Raums und dürfte es auch in Zukunft nicht allzu schnell werden. Es gibt zwar mit San Marino, dem Vatikan etc. bereits vergleichbare Fälle in denen es zwischen einem Kleinstaat und dem großen Nachbarland keine Grenzkontrollen mehr gibt, obwohl Erstgenannte offiziell nicht zum Schengen-Raum gehören.



Illegale Geldtransfers in Kleinstaaten  
© Corrie - Fotolia.com

Die Problematik im Fall Liechtenstein liegt jedoch darin, dass dieses Land als Steueroase gilt. Ein schneller Beitritt würde auf großen Widerstand der Europäischen Kommission, Deutschlands und anderer EU-Staaten treffen, da sie als Konsequenz daraus Steuerflucht befürchten als dessen Ziel

Liechtenstein prädestiniert scheint. Denn dann könnte jeder Bürger sein Bargeld per Auto problemlos in das Fürstentum transportieren. So dürfte Liechtenstein nach dem endgültigen Beitritt der Schweiz außen vor bleiben und vom Schengen-Raum „eingekesselt“ sein. Ähnliches gilt übrigens bereits für Andorra, dessen Grenzen zu Spanien und Frankreich weiterhin überwacht werden, was auch hier in erster Linie auf steuerrechtliche Gründe zurückzuführen ist.

#### Ausblick

**Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und mit ihm der Schengen-Raum haben in ihrer recht jungen Geschichte große Veränderungen erfahren. Mit der kontinuierlichen Erweiterung des Schengen-Raums auf nunmehr 24 Staaten ist der Raum der Freiheit immer weiter ausgedehnt worden. Mittlerweile können EU-Bürger sich ohne weiteres in großen Teilen Europas frei bewegen. Eine Entwicklung, wie sie vor zehn, fünfzehn Jahren noch undenkbar gewesen wäre.**

Gleichzeitig gilt es jedoch nicht zu vergessen, dass die Integration Europas noch nicht abgeschlossen ist, denn Europa ist größer als das Gebiet der Europäischen Union. Dabei muss man sich bei der Öffnung der Binnengrenzen der Tatsache bewusst sein, dass die Außengrenzen nunmehr so streng bewacht werden wie nie zuvor. Ehemals fast grenzfreie Nachbarländer wie Slowenien und Kroatien trennt nun eine streng abgesicherte Schengen-Grenze mit harten Einreisebedingungen und Visumpflicht für Nicht-EU-Bürger. Kritiker sprechen diesbezüglich gar vom neu geschaffenen „Eisernen Vorhang.“

Andererseits lässt sich eine Ausweitung des Freiheitstraums nur durch ein höheres Maß an Sicherheit gewährleisten. Wie sehr sich die Kriminalitätsbekämpfung in der Europäischen Union in den letzten Jahren sowohl an den Außengrenzen als auch im Inneren verändert hat, wird schon durch die „Vergemeinschaftung“ vieler Sicherheitsbereiche deutlich. Auch die weiterhin intergouvernementale polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit hat stark an Bedeutung gewonnen.

Das lässt sich allein schon an der Einrichtung überstaatlicher Einrichtungen wie EUROPOL, EUROJUST und FRONTEX sowie den Sicherheitssystemen SIS I und SIS II verdeutlichen. Trotz dieser intensiven Aufrüstung bei der Sicherheit wurden insbesondere bei der Schengen-Osterweiterung im vergangenen Jahr starke Bedenken geäußert und zum Teil auch Ängste geschürt.

Schlimmste Befürchtungen haben sich bisher jedoch nicht bewahrheitet. Ob sich die Kriminalitätsrate seit der Grenzöffnung signifikant erhöht hat, lässt sich zu diesem Zeitpunkt nicht endgültig feststellen, da das vorhandene Datenmaterial dafür noch nicht ausreichend ist. Die gefühlte Unsicherheit und Angst in Teilen der Bevölkerung dürften jedoch nach bisherigen Erkenntnissen nicht mit der realen Entwicklung der Kriminalitätsentwicklung einhergehen.



DPoIG Chef Rainer Wendt

Im Januar 2008 nahm der Vorsitzende der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoIG) Rainer Wendt an einer europäischen Polizeitagung in Warschau teil. Für eine seriöse Bewertung der Folgen der Erweiterung des Schengen-Raums sei es noch zu früh, erklärte Wendt auf dieser Tagung. Gemeinsame Einsätze im grenznahen Bereich hätten aber gezeigt, dass die Ausstattung deutscher Polizeieinheiten teilweise erheblich schlechter sei als die ihrer polnischen Kollegen. Rainer Wendt: „Wenn deutsche Polizisten ein modernes digitales Funkgerät oder mobile Abfragecomputer sehen wollen, müssen sie in den Dienstwagen ihrer polni-

schen oder tschechischen Kollegen schauen, ein peinlicher Zustand, dessen Ende nicht in Sicht ist!“

Dabei geht es nicht allein um die technische Ausstattung von Polizei und Zoll. Übereinstimmung herrschte während der Warschauer Polizeitagung auch in der Bewertung, dass die großen Unterschiede der Lebensverhältnisse der Beamten in den Schengen-Ländern keineswegs zufriedenstellend seien. Bei einem monatlichen Verdienst zwischen 258 und 340 Euro für litauische Polizisten könne man nicht von einer angemessenen Bezahlung sprechen. Litauische Tagungsteilnehmer sprachen sehr offen über die hohe Korruptionsanfälligkeit.



bgv Chef Rüdiger Reedwisch

Die bundespolizeigewerkschaft *bgv* fordert, dass ein Abzug von Personal der Bundespolizei von den neuen Binnengrenzen im Osten Deutschlands erst stattfinden dürfe, wenn eine ausführliche Evaluation des Kriminalitäts- und Migrationslagebildes erfolgt ist. „Es gibt sichere Erkenntnisse, dass zum Beispiel hinter den Grenzen von Weißrussland und der Ukraine genug Migrationswillige und ihre Schleuser in Wartestellung lauern“, so der Amtierende Bundesvorsitzende der bundespolizeigewerkschaft *bgv*, Rüdiger Reedwisch. Wenn man sich vor Augen führt, dass der Schengen-Raum gerade einmal 13 Jahre existiert, so darf man mit Spannung erwarten, in welchen Dimensionen sich der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Jahre 2020 bewegt.

Es bleibt zu hoffen, dass Freiheit, Sicherheit und Recht auch fortan in einem angemessenen Verhältnis zueinander bestehen werden. Darüber hinaus kommt es aus gewerkschaftspolitischer Sicht auch darauf an, die Personal- und Einsatzplanung so anzulegen, dass die Aufgabe, Freizügigkeit und Sicherheit zu gewährleisten, nachhaltig wahrgenommen werden kann. Klaus Hilger Leprich, der Chef der Finanz- und Zollgewerkschaft BDZ, warnt daher:

„Ohne entsprechende Datenbanken, Kommunikationswege und das erforderliche Personal kann Sicherheit nicht gewährleistet werden.“

Freizügigkeit ist für ein vereintes, gemeinsames Europa eine unverzichtbare Voraussetzung. „Aber nationale Grenzen ohne Personenkontrollen erfordern auch einheitliche Standards in Sicherheitsfragen in allen Mitgliedsstaaten“, so Leprich. Aber auch soziale und wirtschaftliche Grundsätze dürfen nicht unberücksichtigt bleiben. Diese Voraussetzungen gelten insbesondere für die Mitgliedsländer mit Außengrenzen der EU sowie an den Flug- und Seehäfen. Hier sieht die Zollgewerkschaft noch erhebliche Defizite. Die Freizügigkeit sei daher im Grunde ein Vorschuss, der weitere Handlungen unverzichtbar mache.

Die Dunkelziffer grenzüberschreitender Kriminalität ist nicht zu schätzen, so der BDZ-Vorsitzende. Leprich: „Tatsache ist jedoch, dass unsere Mobile Kontrollgruppen zum Beispiel an den Grenzen zu Polen und Tschechien trotz erhöhter Kontrolldichte im grenznahen Raum stark ausgelastet sind.“ Der Schwerpunkt liege im Zigarettenschmuggel. An den Grenzen zur Schweiz und Luxemburg zum Beispiel bei Bargeldkontrollen. An den Westgrenzen eher beim Rauschgiftschmuggel.

„Ohne eine vollständige Harmonisierung des Binnenmarktes mit gleichen Steuersätzen und weniger großem sozialen Gefälle werden die Aufgaben für den Zoll nicht abnehmen“, sagt Leprich. Schwerpunkte bleiben der Rauschgiftschmuggel, der Zigarettenschmuggel, die Einfuhr von Markenfälschungen und Geldwäsche. Aber auch die Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung sind in einem engen Zusammenhang mit der Freizügigkeit zu sehen. Die große Nähe der polnischen Grenze zum Ballungsraum Berlin-Brandenburg mag das verdeutlichen. 70 Kilometer Entfernung sind für die tägliche Fahrt zum Arbeitsplatz kein

Problem. Lohndumping und Schwarzarbeit werden dabei ohne Zweifel begünstigt.



*BDZ Chef Klaus H. Leprich*

Klaus Hilger Leprich fordert: „Die bestehenden Rechtsvorschriften müssen für den Zoll teilweise ergänzt werden.“ So bedürfe es bei der Bargeldkontrolle der Übertragung weiterer Befugnisse, damit der Zoll auch Hinweisen auf steuerliche Sachverhalte nachgehen und sie den zuständigen Finanzbehörden übermitteln kann. Darüber hinaus müsse das Bundesministerium der Finanzen allen operativen Einheiten des Zolls die erforderlichen Rechtsgrundlagen übertragen, die für eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung erforderlich sind. Hierzu gehören auf Abfragemöglichkeiten von Daten, die teilweise nach Schengen weggefallen sind, da der Zoll keine von der Bundespolizei übertragenen polizeilichen Aufgaben mehr wahrnimmt und die sogenannte Eilzuständigkeit, um Maßnahmen des ersten Zugriffs vornehmen zu können, in die Zuständigkeit der Polizei fallen.

Am 15. Oktober nehmen Rainer Wendt und Klaus Hilger Leprich gemeinsam an einer Podiumsdiskussion unter anderem mit Max-Peter Ratzel, dem Chef von EUROPOL, teil. Thema des „Europäischen Abends“, zu dem der dbb, die Europa-Union Deutschland und die Vertretung der Europäischen Kommission regelmäßig in das dbb forum einladen, ist diesmal „Schengen nach der Erweiterung“.

Thomas Stock, Stabsstelle Europa, 15.09.2008