

JÖRG ZIERCKE

Die Europäische Union nach Lissabon – „Grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung“

Der Beginn des ersten wirklich globalen Jahrhunderts bringt in allen Lebensbereichen weit reichende, in Teilen dramatische, unumkehrbare Veränderungen für unsere Gesellschaften mit sich. Mit hoher Geschwindigkeit werden immer mehr Regionen der Erde zu einer weltumspannenden Wirtschaftsordnung integriert. Wir erfahren die damit verbundenen Chancen ebenso wie die Risiken. Weltweite Verflechtung schafft weltweite Abhängigkeiten und Verletzbarkeiten. Kriminalitätsphänomene lassen sich nicht mehr auf einen Staat begrenzen. Ursachen von Terrorismus und organisierter Kriminalität irgendwo in der Welt wirken sich unmittelbar auf die objektive Sicherheit und das Sicherheitsgefühl der Menschen in Deutschland aus.

Angesichts dieser Entwicklung verfolgt die Europäische Union zur Überwindung funktionaler und territorialer Grenzen des Rechts- und Institutionengefüges bereits seit Jahren die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

„Sie bleiben in Europa“ schrieben 1950 die ersten Pro-Europäer auf Schilder, die sie an der deutsch-französischen Grenze aufstellten und setzten gleichzeitig die dortigen Schlagbäume in Brand. Damals hätten sich vermutlich nur die wenigsten Menschen träumen lassen, dass es sechzig Jahre später in fast ganz Europa keine Grenzkontrollen mehr gibt.

Offene Grenzen haben auch Auswirkungen auf die Entwicklung der Kriminalität. Die Polizei sieht sich heute einer hohen Mobilität von Straftätern gegenüber. Innerhalb kürzester Zeit können Straftäter grenzüberschreitend ihren Aufenthaltsort wechseln, Waren und Gelder nahezu weltweit handeln und Informationen austauschen. Aber: Organisierte Kriminalität (OK) konnte auch vor dem Abbau der Grenzkontrollen nicht im nationalen Alleingang wirkungsvoll bekämpft werden. Im Zeitalter des „Cybercrime“ spielen Grenzkontrollen ohnehin nicht die ursprünglich zugeordnete schützende Rolle.

Das Bedürfnis der Menschen nach Sicherheit muss ernst genommen werden. Niemand will in einem Klima der Angst vor Kriminalität leben. Es ist unstrittig, dass wir eine stärkere staatenübergreifende Sicherheitszusammenarbeit brauchen, denn eindimensionale nationale Bekämpfungsstrategien verpuffen wirkungslos gegen internationale, spezialisierte kriminelle Netzwerke, die fragile staatliche Strukturen und Krisen aller Art ebenso für ihre Zwecke nutzen wie den technologischen Wandel. So muss der Rahmen, in dem der Staat für die Sicherheit seiner Bürger Sorge trägt, heute auf einer engen und insbesondere europäischen Zusammenarbeit basieren. Die deutsche

Sicherheitsarchitektur muss von Europa her gedacht werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Polizei-, Zoll-, Justiz-, Einwanderungsbehörden sowie dem Zivilschutz ist dabei ein wesentlicher Teil.

In den Verhandlungen für einen neuen Rechtsrahmen der Europäischen Union, die zum Vertrag von Lissabon führten, wurde erneut deutlich, dass sowohl die operativen als auch die strategischen Fragen der inneren Sicherheit in Europa weiterentwickelt werden müssen. Ein Strafverfolgungsbeamter, der für seine Arbeit innerhalb des gesetzlich vorgeschriebenen Rahmens Informationen benötigt, soll diese Informationen von dem Mitgliedstaat, der über sie verfügt, grundsätzlich erhalten können. Anders als zu Beginn der Schengen-Kooperation, wo grenzüberschreitende Observation und Nacheile zentrale Themen waren, ist der Informationsaustausch heute zum dominierenden Instrument gemeinsamer Verbrechensbekämpfung avanciert. Flankierend zu diesem Bedeutungszuwachs muss auch dem Datenschutz ein gebührender Stellenwert zugemessen werden – dies liegt nicht zuletzt auch im Interesse der Polizei.

Der Vertrag von Lissabon löst die bisherige Systematik der Säulenstruktur¹ formell auf und verschmilzt insbesondere die ehemalige erste mit der ehemaligen dritten Säule, dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Jenseits des Reformvertrags von Lissabon hat die so genannte „externe Dimension“ Eingang in wichtige Strategiepapiere auf EU-Ebene gefunden, wie beispielsweise das Stockholmer Programm. „Die externe Dimension“ heißt es dort, „ist von entscheidender Bedeutung für die erfolgreiche Verwirklichung der Ziele dieses Programms und sollte insbesondere mit sämtlichen sonstigen Aspekten der Außenpolitik der EU in vollem Einklang stehen“. Zu den Zielen des Stockholmer Programms gehört unter anderem „ein Europa, das schützt: Es soll eine Strategie der inneren Sicherheit entwickelt werden, um die Sicherheitslage innerhalb der Union weiter zu verbessern [...]“.²

Angesichts globaler Phänomene wie illegaler Migration, Terrorismus oder aus fragilen Staaten heraus operierenden Gruppierungen der organisierten Kriminalität kann der europäische Aspekt einer gemeinsam aufeinander abgestimmten Sicherheitsstrategie kaum in Zweifel gezogen werden. Gerade das Bundeskriminalamt (BKA) als deutsche kriminalpolizeiliche Koordinierungsstelle zwischen innerstaatlichen und internationalen Sicherheitsbehörden misst dieser Perspektive große Bedeutung bei. In den Zuständigkeitsbereich des BKA fallen Aufgaben wie Ausstattung- und Ausbildungshilfe für Polizeibehörden aus Drittstaaten. Deshalb ist das Bewusstsein für die Bedeutung der Kohärenz zwischen den unterschiedlichen außenpolitisch wirksamen Maßnahmen eines Staates im BKA besonders ausgeprägt. Die Verzahnung zwischen polizeilichen Aktivitäten, die sich auf das EU-Ausland beziehen und anderen außenpolitischen Maßnahmen muss in der Zukunft in vielen Fällen noch enger werden.

Eine der wesentlichsten Veränderungen der europäischen Sicherheitsarchitektur durch „Lissabon“ ist sicherlich die Einrichtung eines ständigen hochrangigen EU-

¹ Die Struktur bestand bisher aus drei Säulen: 1. Europäische Gemeinschaften, 2. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, 3. Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit.

² Vgl. Amtsblatt der EU (2010): Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienst und zum Schutz der Bürger, (2010/C 115/01), S. 5.

Ausschusses für die innere Sicherheit – auch COSI³ genannt – der die operative Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten fördern und verbessern soll. Der Ausschuss hat seine Arbeit im März 2010 aufgenommen. Er wird vor allem die allgemeine Richtung und Effizienz der operativen Zusammenarbeit bewerten, um mögliche Lücken oder Schwachpunkte aufzudecken und konkrete Empfehlungen zur Abhilfe auszusprechen. Deutschland wird darin durch das Bundesinnenministerium vertreten.

Die belgische Präsidentschaft hat ergänzend hierzu das so genannte „Harmony-Projekt“ angestoßen. Dabei geht es darum, die verschiedenen strategischen Planungsprozesse zur Kriminalitätsbekämpfung innerhalb der EU und in den Mitgliedstaaten besser miteinander zu verknüpfen und einen „European Policy Cycle“ zu schaffen. Sämtliche für den Joint-Investigation-Bereich relevanten Akteure und Instrumente werden in dieses Projekt einbezogen – vor allem auch Europol. Ein wesentlicher Bestandteil der Harmony-Konzeption wird auch die so genannte COSPOL⁴-Koope-ration sein: Dabei handelt es sich um multilaterale Projekte zur operativen Bekämpfung von aktuellen Kriminalitätsphänomenen, die mehrere EU-Mitgliedstaaten betreffen. Diese werden in enger Zusammenarbeit mit Europol umgesetzt. Mit dem Harmony-Ansatz sollen die COSPOL-Projekte in die neue Gremienlandschaft eingebettet, die Rolle der Arbeitsgruppe der europäischen Polizeichefs neu definiert sowie die Aufgaben des COSI konkretisiert werden.

Die Sicherheitsbehörden in Deutschland und Europa müssen auf die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus und die organisierte Kriminalität reagieren können.

Der internationale religiös motivierte Terrorismus hat weltweit bereits mehrere tausend Todesopfer gefordert, darunter auch 70 Deutsche. In Deutschland gab es seit 2001 bereits sieben islamistisch motivierte Anschläge, die durch die Sicherheitsbehörden verhindert wurden oder scheiterten. Deutsche Gerichte haben seit 2003 in 19 bedeutenden Strafverfahren (insgesamt 26) Drahtzieher bzw. Unterstützer terroristischer Gruppierungen wie al-Qaida und al-Qaida nahestehenden Gruppierungen (IJU, Ansar al Islam) zu zum Teil hohen Haftstrafen verurteilt. Fast alle Urteile sind mittlerweile rechtskräftig.

Bei der Bekämpfung des religiös motivierten Terrorismus ist hervorzuheben, dass es al-Qaida gelungen ist, den Gedanken des „weltweiten Jihads“ mit Hilfe einer Vielzahl von regionalen Netzwerken international zu transportieren.

Drei Grundmuster sind erkennbar:

1. Zum einen die Gründung von al-Qaida-Ablegern,
2. zum anderen beobachten wir die regionale Adaption terroristischer Gruppen, die zwar weitgehend selbständig handeln, dabei aber die Ideologie von al-Qaida übernommen haben.
3. Hinzu kommen zahlreiche islamistische Gruppierungen bzw. Zellen, die weitgehend autonom agieren.

³ Comité de Sécurité Intérieure.

⁴ Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police.

Zum Beispiel:

- so genannte non-aligned Mujahidin, selbsternannte „Gotteskrieger“, die unabhängig von al-Qaida agieren, wie bspw. bei den Anschlägen in Madrid 2004,
- autonome Zellen, wie die so genannten Kofferbomber 2006 in Deutschland und
- Suizidattentäter wie in London im Juli 2005 oder in Stockholm im Dezember 2010.
- Homegrown-Networks sind eine weitere Erscheinungsform: Ein erstmals bei den Anschlägen in London offenkundig gewordenes Phänomen; seit den Anschlagsvorbereitungen der „Sauerland-Gruppe“ im Jahr 2008 auch in Deutschland aktuell.

Der Aufenthalt in Ausbildungslagern spielt eine zentrale Rolle bei der Radikalisierung, Ideologisierung und konkreten Vorbereitung von Terroristen für spätere Anschläge.

Die Bundessicherheitsbehörden haben derzeit bei rund 220 Personen mit Deutschland-Bezug Verdachtsmomente, dass sie im Ausland eine paramilitärische Ausbildung erhalten haben könnten bzw. eine solche beabsichtigten.

Rund 100 halten sich in Deutschland auf, von denen sich aktuell 10 in Haft befinden. Bei 70 Personen haben wir sogar konkrete Hinweise, dass sie in Terrorcamps eine paramilitärische Ausbildung absolviert haben. Der internationale religiös motivierte Terrorismus ist also auch in Deutschland wie Europa insgesamt angekommen – die Bedrohung ist real!

Real ist auch die Bedrohung durch die organisierte Kriminalität. Organisierte Kriminalität unterstützt ein komplexes System, bei dem die besondere Qualität der Erscheinungsformen und Verhaltensmuster professionell, international agierender Straftätergruppierungen das besondere Gefährdungspotenzial ausmachen.

Für die OK-Lage 2009 in Deutschland gelten folgende Kernaussagen:

1. Die Anzahl der OK-Ermittlungsverfahren ist 2009 im Vergleich zum Vorjahr wieder leicht angestiegen. Im Jahr 2009 wurden 579 OK-Verfahren geführt (2008: 575), davon 305 als neu eingeleitete Verfahren. Insgesamt wurden 9.294 Tatverdächtige ermittelt (rund 2 Prozent weniger als im Vorjahr 2008: 9.472).
2. OK-Gruppierungen verursachten 2009 mehr als 1,3 Mrd. Euro Schaden; eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um annähernd 100 % (2008: 691 Mio. Euro).
3. Die Gewinne sind im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls erheblich gestiegen: um fast 40 % auf ca. 903 Mio. Euro (2008: 663 Mio. Euro).
4. Rauschgiftkriminalität, Eigentumskriminalität und Wirtschaftskriminalität sind die herausragenden Phänomenebereiche. Daneben hatten auch Verfahren im Bereich der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels OK-Relevanz.
5. Bei den OK-Ermittlungsverfahren stellen wir eine hohe Komplexität fest; sie binden Personal und technische Ressourcen, denn es handelt sich regelmäßig um transnationale OK. In fast 90 % der in Deutschland geführten OK-Verfahren gab es internationale Bezüge, die sich auf insgesamt 122 Staaten in 2009 erstreckten. Dabei wurden vorrangig europäische Bezüge in die Niederlande, nach Italien, Österreich, Polen, die Türkei, Belgien, Frankreich und Spanien festgestellt.

Wie haben die Sicherheitsbehörden in Deutschland und Europa auf diese Bedrohungen reagiert?

Es reicht nicht, auf Geschehenes zu reagieren. Wir müssen alles technisch Mögliche und zugleich rechtlich Zulässige tun, um „vor die Lage“ zu kommen. Dies setzt auch eine umfassende Früherkennung und Frühaufklärung – ein Frühwarnsystem – voraus. Unsere Antwort auf die Bedrohung lautet: „vernetzte Sicherheit“ oder auch „network policing“. Das heißt zunächst: Erfolgreiche Kriminalitätsbekämpfung wird als ganzheitlicher Ansatz verstanden und als gemeinsame Aufgabe einer Vielzahl von Akteuren gesehen. Die bestehenden Behörden vernetzen sich im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen. So werden flexible Strukturen auf der Grundlage bereits bestehender Rechtsformen geschaffen.

Bei der Vernetzung der Sicherheitsbehörden spielt das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum in Berlin – kurz GTAZ – eine zentrale Rolle. Im Dezember 2004 als neues Kooperationsforum der Sicherheitsbehörden gegründet, hat es sich in der Zwischenzeit vielfach bewährt. Mit der Einrichtung des GTAZ wurde die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen dem BKA, dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), dem Bundesnachrichtendienst (BND), den Kriminal- und Verfassungsschutzämtern der Länder, dem Militärischen Abschirmdienst (MAD), der Bundespolizei, dem Zollkriminalamt (ZKA), der Bundesanwaltschaft sowie dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auf eine neue Grundlage gestellt. Wichtigstes Ziel ist das frühzeitige Erkennen möglicher Bedrohungsszenarien.

Die Erfahrungen aus dem GTAZ haben uns die hohe Bedeutung des Austauschs von Informationen in Echtzeit vor Augen geführt. Dabei werden im föderalen Rahmen rechtsstaatliche Prinzipien wie das Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten, Quellenschutz, Datenschutz sowie die Strafverfolgungspflicht der Polizei vereint.

Seit 2007 steht uns mit der Antiterrordatei (ATD) ein weiterer Baustein im sicherheitsbehördlichen Netzwerk zur Verfügung. In der Anti-Terror-Datei werden Daten der Nachrichtendienste (BND, BfV, LfV und MAD) mit denen der Polizeibehörden (BKA, Bundespolizei, LKÄ und ZKA) abgeglichen. Mit der ATD können wir den Austausch der Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern erheblich beschleunigen. Die ATD ersetzt nicht die Kommunikation zwischen den Sicherheitsbehörden, sondern optimiert sie. So kann bspw. im Falle eines eingehenden Hinweises mit terroristischem Hintergrund innerhalb kürzester Zeit überblickt werden, bei welcher Behörde Informationen zu einer bestimmten Person verfügbar sind. Diese Informationen können dann für eine fundierte Bewertung des Hinweises zusammengeführt werden.

Mittlerweile ist das Internet in operativer und strategischer Hinsicht eine unverzichtbare Informationsquelle für die Sicherheitsbehörden geworden und damit eine wesentliche Säule der Gefährdungseinschätzung, Gefahrenabwehr und der Anschlagsaufklärung. Die frühzeitige Aufdeckung der Kommunikationswege von Straftätern hilft, Strukturen, Abläufe, Anschlagplanungen bzw. sonstige phänomenbezogene Verhaltensweisen erkennen und bewerten zu können.

Um unsere Erkenntnislage zu extremistischen und terroristischen Aktivitäten im Internet zu verbessern, haben wir auf Bundesebene unter der Federführung des BfV eine behördenübergreifende Internet-Monitoring und Analysestelle – das Gemeinsame Internet Zentrum (GIZ), eingerichtet.

Darüber hinaus wurde ähnlich wie das GTAZ das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration (GASIM) mit dem Ziel eingerichtet, eine ganzheitliche und behördenübergreifende Bekämpfung⁵ der illegalen Migration zu gewährleisten. Der Auftrag des GASIM umfasst die Analyse verfügbarer Informationen, Frühwarnfunktion, Zusammenarbeit mit anderen Zentren, Entwicklung von Handlungsempfehlungen sowie Politikberatung.

I. Europäische Zusammenarbeit

Das Konzept der vernetzten Sicherheit ist natürlich nicht auf einen nationalen Schulterschluss beschränkt, sondern ist auch als eine Strategie der internationalen Zusammenarbeit zu verstehen. Dabei darf sich die Neugestaltung nicht in administrativer und technischer Umsetzung erschöpfen, sondern muss auch eine Zusammenarbeit bei der Weiterentwicklung der Rolle der Nationalstaaten sowie Strategien und Zielen in der europäischen und internationalen Sicherheitspolitik beinhalten.

Neben INTERPOL, das einen globalen kriminalpolizeilichen Informationsaustausch ermöglicht, kommt EUROPOL eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in Europa zu. Je mehr Europa als einheitlicher kriminalgeografischer Raum an Bedeutung gewinnt, desto stärker müssen wir unsere Kräfte bündeln und den auf gegenseitigem Vertrauen beruhenden Informationsaustausch voranbringen. Der Trendreport Terrorismus (Terrorism Situation and Trend Report) und die Bedrohungsanalyse zur Organisierten Kriminalität (Organized Crime Threat Assessment/OCTA) sind Beispiele dafür, wie EUROPOL die Mitgliedsstaaten in den Bereichen Terrorismus und Organisierte Kriminalität auch mit zukunftsorientierten prognostischen Gefährdungsanalysen unterstützt.

So sollen die Mitgliedsstaaten ihren strategischen Handlungsbedarf beim Kampf gegen den Terrorismus und Organisierte Kriminalität erkennen und darauf aufbauende, gemeinsame operative Ziele definieren. EUROPOL soll zukünftig auch eine wichtige Rolle bei der Fortführung der Schwedischen Initiative übernehmen. Dabei geht es um die Entwicklung eines universellen Nachrichtenformats zum Austausch von polizeilichen Informationen zwischen den europäischen Sicherheitsbehörden. Denn um ein universelles Nachrichtenformat sinnvoll und europaweit nutzen zu können, ist es erforderlich, ein einheitliches EU Informationsmodell (EU-IMP) zu entwerfen und zu installieren. Dabei könnte SIENA⁶ als bereits bestehende interoperable Kommunikationsplattform zwischen EUROPOL und den nationalen polizeilichen Zentralstellen

⁵ Bundespolizei, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Zollverwaltung, BKA, BND, BfV, AA.

⁶ Secure Information Exchange Network Application.

genutzt werden, um eine direkte Kommunikation zwischen allen nationalen Polizeidienststellen zu ermöglichen – eine neue Dimension im europäischen polizeilichen Informationsaustausch.

FRONTEX – als weitere Agentur der Europäischen Union – ergänzt die europäische Gesamtstrategie: FRONTEX koordiniert die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen, unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten und legt u. a. gemeinsame Ausbildungsnormen fest oder erstellt entsprechende Risikoanalysen. So ist es möglich, eine ausgewogene Verteilung der vorhandenen Überwachungs- und Sicherheitsressourcen entlang der EU-Grenzen sicherzustellen.

Genauso unverzichtbar ist die direkte regionale Zusammenarbeit, also grenzüberschreitender Kooperation über die Gemeinsamen Zentren an den Binnengrenzen in der EU. Zur Unterstützung grenznaher Dienststellen sind mittlerweile über 30 solcher Einrichtungen in Europa entstanden. Am Beispiel des Gemeinsamen Zentrums in Kehl wird deutlich, welche Vorteile ein unbürokratischer und direkter Kontakt ohne sprachliche Barrieren bietet. Allein durch die unterschiedlichen Justiz-, Polizei-, Zoll- und Verwaltungssysteme würde eine schnelle grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit erheblich beeinträchtigt. Rund um die Uhr stehen nun kompetente Ansprechpartner von Polizei und Zoll aus beiden Staaten zur Verfügung, die Ersuchen in ihr jeweiliges System transformieren und transportieren können. Auf Basis des 1997 unterzeichneten „Mondorfer Abkommens“ bearbeitet das Zentrum in Kehl jährlich rund 17.000 Anfragen.

Ein wichtiges Instrument der polizeilichen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene bei Ermittlungsverfahren ist die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, so genannter Joint Investigation Teams (JITs). JITs stellen eine besondere Form der justiziellen Zusammenarbeit dar, die allen Beteiligten den gemeinsamen Zugang zu gewonnenen Erkenntnissen erlaubt. Rechtliche Grundlage für die Errichtung eines JIT ist das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den EU-Mitgliedstaaten.⁷

Der Rahmen einer Zusammenarbeit in einem JIT ermöglicht eine intensive operative Zusammenarbeit der beteiligten Polizeibehörden. Neben einer koordinierenden und beratenden Funktion können Mitarbeiter von EUROPOL, EUROJUST und der Kommission (OLAF) auch an einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe teilnehmen. Die Einrichtung eines JIT beruht immer auf einem Vertrag mit zeitlicher Begrenzung. Jeder teilnehmende Mitgliedstaat bestimmt darin eine Leiterin oder einen Leiter der Gruppe. Auf deutscher Seite ist dies regelmäßig der sachleitende Staatsanwalt. Die Gründung von rund 60 solcher JITs – bislang 5 mit deutscher Beteiligung – zeigt, dass dieses Instrument bei den europäischen Sicherheitsbehörden auf große Akzeptanz stößt und sich bewährt hat.

Neben den JITs gibt es weitere Kooperationsformen in der europäischen Zusammenarbeit, beispielsweise zur Bekämpfung der Italienischen Organisierten Kriminalität

⁷ Art. 13 Abs. 12 EU-RhÜbk.

(IOK) – denn die Präsenz der Italienischen Organisierten Kriminalität in Deutschland ist weiterhin deutlich zu erkennen.

Unter dem Eindruck der Morde an sechs italienischen Staatsangehörigen in Duisburg wurde im Jahr 2007 zwischen dem BKA und dem Leiter der italienischen Polizei die Deutsch-Italienische Task Force (DITF) eingerichtet. Die Hauptaufgabe der DITF besteht in der Durchführung eines kontinuierlichen Datenabgleichs zwischen Italien und Deutschland zu (mutmaßlichen) Angehörigen und Umfeldpersonen italienischer Mafiaorganisationen.

Ein weiterer maßgebender Teil der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist die polizeiliche Fahndung. Ohne Fahndungsmaßnahmen sind Strafverfolgung und Gefahrenabwehr nicht möglich – sowohl national als auch international bei allen grenzüberschreitenden Kriminalitätsformen. Gerade im Bereich der Fahndung kommt es angesichts zeitlicher Dringlichkeiten darauf an, dass die Sicherheitsbehörden schnell, unkompliziert und staatenübergreifend auf Informations- und Datenbestände anderer Staaten zugreifen können. Der schnelle Informationsaustausch ermöglicht eine schnellere Tataufklärung.

Fahndung nach grenzüberschreitend agierenden Tätern kann nur dann erfolgreich sein, wenn es uns gelingt, unsere Fahndungssysteme genauso eng zu vernetzen, wie unsere Nachrichtensysteme. Wesentliches Element der deutschen Fahndung ist das Verbundsystem INPOL. Es bietet der Polizei die notwendigen Schnittstellen zu INTERPOL, zum Schengener Informationssystem (SIS), zum Ausländerzentralregister (AZR) und zum Zentralen Verkehrs-Informationssystem (ZEVIS). Diese Schnittstellen sind notwendig, um auf Informations- und Datenbestände anderer Staaten zugreifen bzw. unsere Daten für ausländische Strafverfolgungsbehörden verfügbar machen zu können.

Unser nationales Fahndungsnetz wird auf europäischer Ebene wesentlich ergänzt durch das Schengener Informationssystem (SIS), auf das in 27 Schengener Vertragsstaaten von tausenden Datenterminals „online“ zugegriffen werden kann. Das SIS ist eine der notwendigen Kompensationsmaßnahmen für die Reisefreiheit und Aufhebung der Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraumes.

Derzeit sind etwa 35,5 Mio. Fahndungen eingestellt, davon 34,3 Mio. Sachfahndungen und 1,2 Mio. Personenfahndungen. Deutschland stellt dabei etwa ein Sechstel des gesamten Fahndungsbestandes. Wichtig ist, dass die Fahndung im SIS in ihrem gesamten Umfang jedem Polizeibeamten zu jeder Tages- und Nachtzeit zur Verfügung steht. Nur wenn das Antwort-Zeit-Verhalten im Sekundenbereich liegt, ist eine effektive Strafverfolgung möglich. Auf der Basis dieser Daten konnten wir bei der Fahndung nach Personen mit Bezügen nach Deutschland im Jahr 2009 etwa 16 800 Fahndungserfolge erzielen, das sind 46 Treffer an jedem Tag des Jahres.

Mit Hilfe des SIS erhöhte sich die Anzahl der Fahndungserfolge seit Beginn des Wirkbetriebes erheblich und entwickelte sich mit Erweiterung des Fahndungsraumes positiv weiter. Dies beweist die ständig steigende Akzeptanz und Wirksamkeit des Systems in allen Mitgliedstaaten. Ob es nun der jugendliche „Ausreißer“ ist, der schon Stunden nach seinem Verschwinden auf seinem Weg in den Süden Europas an einer

Autobahn entdeckt wird, oder der Schwerstkriminelle, der anlässlich einer Personenkontrolle festgenommen werden kann – oft spielt das SIS eine entscheidende Rolle.

Mit der Einrichtung dieses Fahndungssystems ist es gelungen, nicht nur die durch den Wegfall der Binnengrenzkontrollen befürchteten Sicherheitsdefizite zu verringern. Wir konnten einen Sicherheitsgewinn erzielen. Die Erfahrungen aus 15 Jahren grenzüberschreitender Fahndung über das SIS haben neue Bedürfnisse an das System aufgezeigt. Derzeit wird ein Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) mit erweiterten Funktionalitäten entwickelt. Die Inbetriebnahme des SIS II ist nach aktueller Planung für das I. Quartal 2013 vorgesehen.

Nationale Daten und Systeme bleiben jedoch wertlos, wenn sich die Täter durch einen einfachen Grenzübergang der Strafverfolgung entziehen können. Deshalb muss es Ziel sein, auch die nationalen Datenbanken für unsere Partnerbehörden in den EU-Mitgliedstaaten zu öffnen. Nur so können wir einem Ausweichen bzw. dem Rückzug von Tätern in ein anderes Land begegnen. Hier kann der Vertrag von Prüm, der am 27. Mai 2005 zunächst zwischen sieben EU-Staaten geschlossen wurde, als Meilenstein der europäischen Kooperation und zukunftsweisende Initiative in der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit und Kriminalitätsbekämpfung bezeichnet werden.

Kernelement ist die direkte Abgleichmöglichkeit in den nationalen DNA-, Fingerabdruck- und Kraftfahrzeugregisterdatenbanken der Partnerstaaten.

Darüber hinaus wurden auch Regelungen zum Datenaustausch zur Bekämpfung des Terrorismus und des Phänomens reisender Gewalttäter (z. B. Hooligans) getroffen. Mit der Überführung in den EU-Rahmen gelten wesentliche Teile des Vertrages von Prüm für alle EU-Mitgliedstaaten. Bis Mitte 2011 wird der gegenseitige Zugriff auf die nationalen Datenbestände im DNA-, Fingerabdruck- und Kraftfahrzeugregisterdatenbereich auf alle 27 EU-Mitgliedstaaten erweitert. So werden die nationalen Datenbanken innerhalb der EU zentral vernetzt und den Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten nach dem „Prinzip der Verfügbarkeit“ frei zugänglich gemacht – eine erhebliche Vereinfachung für den Informationsaustausch zwischen den nationalen Sicherheitsbehörden.

Die Ergebnisse zeigen den Erfolg dieser Initiative:

1. Ein elektronischer Abgleich von rund 180 000 deutschen DNA-Spuren mit österreichischen, spanischen, luxemburgischen, slowenischen und niederländischen DNA-Mustern führte insgesamt bisher zu rund 6 200 Treffern im Ausland.
2. Umgekehrt erzielten die anderen Prüm-Partnerstaaten mit ihren DNA-Spuren in Deutschland rund 5 400 Treffer.
3. Insgesamt wurden somit ca. 11 600⁸ Spuren-Treffer erzielt.
4. Im Austausch daktyloskopischer Daten befindet sich Deutschland seit Mitte 2007 im Wirkbetrieb mit Österreich.
5. Im Verlauf des Jahres 2010 wurde darüber hinaus der Wirkbetrieb automatisierter Fingerabdruckidentifizierungssysteme mit Spanien und Luxemburg (Januar) sowie mit Slowenien (November) aufgenommen. Im Abgleich von Personen- und Spu-

⁸ Stand 12. 12. 2010.

rendaten konnten seitens Deutschland bisher 524 Treffer in den Automatisierten Fingerabdruck Identifizierungssystemen (AFIS) dieser EU-Mitgliedstaaten erzielt werden.

Fälle der Schwerstkriminalität, die teils schon Jahre zurückliegen und bislang als nicht aufgeklärt galten, konnten so gelöst werden.

Dass das Gesamtkonzept weiter gedacht wurde, zeigt die Einführung des Europäischen Haftbefehls. Als besondere Form des Auslieferungsersuchens eines EU-Staates an einen anderen EU-Staat löst der Europäische Haftbefehl ein vereinfachtes und beschleunigtes Auslieferungsverfahren zur Strafverfolgung oder Strafvollstreckung aus. Der Europäische Haftbefehl stellt so eine konkrete Ausformung des europarechtlichen Grundsatzes gegenseitiger Anerkennung dar. Im Falle der Ergreifung eines Gesuchten führt dies zur Auslieferungshaft sowie anschließend zur beschleunigten Übergabe des Ergriffenen an den Ausstellungsstaat.

Wie bereits eingangs erwähnt: zum Gesamtkonzept gehört auch die Frühaufklärung und ein Frühwarnsystem. Hier setzt das BKA mit seiner so genannten Vorverlagerungsstrategie an, wonach Straftaten nicht erst im Inland, sondern bereits in den Herkunfts- und Transitländern bekämpft werden sollen. Teil dieser Strategie ist es, dass wir ein weltweites Netz von BKA-Verbindungsbeamten etabliert haben. Dieses ermöglicht eine strategische und zugleich taktische Beobachtung der Kriminalitätsslage in der jeweiligen Region sowie eine umfassende Unterstützung im Rahmen von Ermittlungsverfahren und Rechtshilfeersuchen der Justiz.

Heute unterstützen die BKA-Verbindungsbeamten bei Entführungslagen, Terrorismusbekämpfung, liefern strategische Erkenntnisse zu Entwicklungen in ihren Gastländern und kümmern sich selbst um Phänomene wie beispielsweise die Piraterie am Horn von Afrika. Derzeit haben wir 66 Verbindungsbeamte an 54 Standorten in 50 Staaten entsandt. Hinzu kommen umfangreiche Ausbildungs- und Ausstattungsmaßnahmen, die zugleich Rechtsstaatlichkeit und Demokratie fördern sollen und deren Bedeutung in Zukunft noch steigen wird – sowohl mit Blick auf die zunehmende internationale polizeiliche Zusammenarbeit als auch bezüglich des verstärkten politischen Engagements Deutschlands bei der Lösung weltweiter Konflikte.

II. Fazit und Ausblick

Die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU hat sich in den vergangenen 10 bis 15 Jahren erheblich verändert: Neue Rechtsgrundlagen und die damit einhergehende Strukturierung und Institutionalisierung hat zu spürbaren Verbesserungen geführt. Polizeiliche Zusammenarbeit findet letztlich aber vor allem alltäglich in zahlreichen, über die gesamte Union verteilten Dienststellen der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten statt. Auch in Zukunft wird kritisch zu prüfen sein, welcher tatsächliche Bedarf besteht und in welcher Weise er zweckmäßig umgesetzt werden kann, um die Strafverfolgung zu verbessern. Die neuen Regelungen des Vertrags von Lissabon und ihre Umsetzung werden sich auch daran messen lassen müssen.