

KNUT PAUL

ZUSAMMENARBEIT DER BUNDESPOLIZEI MIT DEN POLIZIEN DER LÄNDER IM GRENZGEBIET – ERFAHRUNGEN ZU SHENGEN

1. Einleitung

Um sich dem Thema nähern und es anschließend auch richtig bewerten zu können, werde ich anfangs auf einige historische Entwicklungen der Bundespolizei, bis zum 01.07.2005 Bundesgrenzschutz, des Verhältnisses zwischen den Polizeien des Bundes und der Länder in Deutschland und den Schengenprozess seit seinen Anfängen eingehen. Um es gleich vorwegzunehmen, werde ich auch während meines Vortrages auf bestimmte Fehleinschätzungen und den damit verbundenen Fehlentwicklungen eingehen, die im Interesse unserer Verantwortung für die innere Sicherheit in Deutschland, aber auch für unsere Garantenstellung innerhalb der Europäischen Union und der Schengenstaaten zwischenzeitlich wieder korrigiert wurden bzw. in der nächsten Zeit korrigiert werden. Warum ich das an den Anfang meiner Betrachtungen stelle, war und ist der Wunsch der Veranstalter dieser wissenschaftlichen Konferenz, die aktuellen Entwicklungen innerhalb des ungarischen Grenzschutzes mit in die Überlegungen einzubeziehen. Mir steht es nicht zu, Ihnen und Ihrer Regierung irgendwelche Ratschläge zu geben. Ich werde aber versuchen, anhand der Entwicklung in Deutschland und speziell in der Bundespolizei bezüglich des Schengenprozesses bestimmte Sachzusammenhänge darzustellen und die Notwendigkeit herauszuarbeiten, dass auch zukünftig die Bekämpfung der illegalen Migration nach und durch Europa sowohl mit europäischen als auch nationalen Maßnahmen gewährleistet bleiben muss. Dazu bedarf es schlagkräftiger Polizeiorganisationen, die dazu auch personell, finanziell und logistisch in der Lage sind. Die Fragen der Organisation liegen dabei vollständig in der Zuständigkeit der nationalen Regierungen und Parlamente. Dennoch versuche ich klar zu machen, dass wir trotz unterschiedlicher nationaler Konzepte eine gemeinsame Verantwortung in dieser Frage haben.

2. Geschichtliche Entwicklung der Bundespolizei

Die Entwicklung der Polizeien des Bundes und der Länder war im Wesentlichen durch die Nachkriegsentwicklung in Deutschland und den Besatzungsstatus der 4 Mächte geprägt. Ausgehend von den Erfahrungen der Hitlerdiktatur sollte es keine starke zentrale Polizeimacht mehr geben. Auch die Fragen der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehr und die Sicherung der Grenzen lag Anfangs in den Händen der Alliierten.

Mit den Polizeibrief vom 14. April 1949 gestatteten die Militärgouverneure die Einrichtung von Bundespolizeibehörden zur Überwachung des grenzüberschreitenden Verkehrs und einer Verfassungsschutzbehörde ohne polizeiliche Befugnisse. Hieraus wurde später auch das Trennungsgebot zwischen Polizei und Verfassungsschutz abgeleitet. Das Memorandum der Alliierten Hohen Kommission enthielt auch die Forderung, dass die

Aufgaben des Bundesgrenzschutzes auf die „sowjetisch-westliche Zonengrenze“ gelegt werden. Diese Forderung der westlichen Alliierten bestimmte daher die Struktur, Ausrüstung, Aus- und Fortbildung sowie Bewaffnung und Lozierung des Bundesgrenzschutzes.

Das Grundgesetz von 1949 übertrug den Ländern die Polizeigewalt.

Am 15. Februar 1951 wurde das 1. Gesetz über den Bundesgrenzschutz verabschiedet. Der Bundesgrenzschutz wurde als Sonderpolizei des Bundes mit klaren von den Länderpolizeien getrennten Aufgaben mit einer anfänglichen Stärke von 1.800 Mann 1951 aufgestellt, die nach dem Volksaufstand vom 17. Juni 1953 auf 20.000 aufgestockt wurde. Bundesgrenzschutzverbände übernahmen die Sicherung der Innerdeutschen Grenze und der Grenze zu Tschechien.

Zuvor waren im August 1953 die Beamten des Deutschen Passkontrolldienstes auf Vorschlag des Deutschen Bundestages in den Bundesgrenzschutz eingegliedert worden. Von 396 Beamten traten 390 in den Bundesgrenzschutz über.

Der Bundespasskontrolldienst war am 19. September 1951 durch das Bundesministerium des Innern eingerichtet worden; der damalige Deutsche Passkontrolldienst für die britische Zone war kurz danach am 24. September 1951 in den Bundesgrenzschutz eingegliedert worden.

Am 18. August 1972 wurde das Gesetz über Neuregelung der Aufgaben des Bundesgrenzschutzes verabschiedet. Mit diesem Gesetz und dem Personalstrukturgesetz für den Bundesgrenzschutz von 1976 wurde der Bundesgrenzschutz von einer ehemals paramilitärischen Polizeiorganisation zu einer richtigen Polizei umgebaut.

1975 wurde mit dem Feistaat Bayern zur Durchführung des Grenzschutzes in Bayern ein Verwaltungsabkommen abgeschlossen.

1985 wurde das 1. Schengener Abkommen unterzeichnet. Im Ergebnis dieses Schengenprozesses wurde das Personal an der „alten“ Westgrenze bis Jahr 1991 auf ca. 200 Polizeivollzugsbeamte reduziert.

Am 03. Oktober 1990 findet Wiedervereinigung statt. Im Osten Deutschlands wird der Grenzschutz aufgestellt, der bereits zusätzlich Aufgaben, wie Bahnpolizei und Luftsicherheit übernimmt.

Am 01. April 1992 übernimmt der Bundesgrenzschutz neben dem Grenzschutz die Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit im gesamten Bundesgebiet und wird erstmals grundlegend reformiert. Sowohl die Ost- als auch die Westgrenze werden verstärkt. An der Westgrenze steigt die Personalausstattung auf 2.000 Polizeivollzugsbeamte.

1992 klagt das Land Nordrhein Westfalen gegen diese neue Aufgabenübertragung. 1998 weist das Bundesverfassungsgericht diese Klage ab, verbietet aber eine weitere Ausdehnung der Zuständigkeiten für den Bundesgrenzschutz.

Am 26. März 1995 tritt Schengen 2 in Kraft und Deutschland wird Schengenaußengrenze. Bis zu 6.000 Polizeivollzugsbeamte werden in den nächsten Jahren für einen sicheren Schutz der Grenzen zu Polen und Tschechien sorgen. Von 1998 bis 2002 wird der Bundesgrenzschutz einer zweiten umfassenden Reform unterzogen.

Mit der Osterweiterung der Europäischen Union 1. Mai 2004 fallen die Zollkontrollen zu Polen und Tschechien weg und der Bundesgrenzschutz übernimmt die alleinige Verantwortung an diesen Grenzen.

Am 01.07.2005 erfolgt die Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei. Damit wird dem Aufgabenwandel der einst fast ausschließlich auf

Grenzschutz orientierten Polizeiorganisation Rechnung getragen.

Voraussichtlich ab dem 01.01.2008 soll der Schengenbeitritt der 10 neuen EU-Staaten erfolgen. Für die Bundespolizei bedeutet dies die 3. umfassende Reform, in deren Ergebnis 2.000 Polizisten von der jetzigen Schengenaußengrenze zu Polen und Tschechien an die „alte“ Westgrenze oder ins Binnenland versetzt werden sollen. Die Personalstärke an der Westgrenze wird dann die Zahl 3.000 überschreiten. Um es zu verdeutlichen, diese Grenze ist seit 1991 eine Binnengrenze und hat dann zukünftig mehr Personal als zu Zeiten von Grenzvollkontrollen.

3. Zusammenarbeit mit den Länderpolizeien

Die Grundlagen für die Zusammenarbeit der Bundespolizei mit den Polizeien der Länder bilden:

- das Grundgesetz, nach dem Polizei Ländersache und die Bundespolizei eine Sonderpolizei des Bundes ist,
- Programm Innere Sicherheit von 1974 in der Fortschreibung von 1994,
- 16 Polizeigesetze der Länder und das Bundespolizeigesetz,
- 15 Kooperationsvereinbarungen mit Ländern und dem Zoll,
- Vereinbarungen zu Durchführung der grenzpolizeilichen Kontrolle durch Bayern und die Wasserschutzpolizei von Hamburg und Bremen und
- ca. 800 Arbeitsgruppen zur Koordinierung der Zusammenarbeit auf den unterschiedlichsten Ebenen.

Als Formen der Zusammenarbeit haben sich unter anderem in den letzten Jahren herausgebildet:

- Unterstützungseinsätze für die Länderpolizeien, Beispiel G8 Gipfel in Heiligendamm (4.000 Bundespolizisten) oder bei Demonstrationen,
- gemeinsame Ermittlungsgruppen Schleuserkriminalität, Verschiebung von Kraftfahrzeugen über die Grenze, Drogenkriminalität und illegale Einwanderung,
- gemeinsame Streifen/Einsätze Bund-Land-Zoll-Grenzbehörden Polens/Tschechiens im Grenzgebiet oder
- seit Mai 2006 ein neues gemeinsames Analysezentrum zur Bekämpfung der illegalen Migration GAZIM.

Als Ergebnisse dieser Zusammenarbeit können konstatiert werden:

- Das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wurde gestärkt.
- Bei guter und effektiver Zusammenarbeit stellt sich auch der Erfolg ein - gemeinsame Zerschlagung von Schleuserbanden und von international und grenzüberschreitend handelnden Gruppen der Organisierten Kriminalität, wobei sich die Erfolge fast ausschließlich in den Statistiken der Länder wieder finden. Über 50 Prozent der Schleuserverfahren werden durch die Länder geführt. OK-Verfahren werden fast

ausschließlich bei den Ländern oder beim Bundeskriminalamt geführt.

- Es gibt aber auch einen ständigen Kompetenzstreit zwischen dem Bund und den Ländern. Gerade vor dem Hintergrund der wachsenden terroristischen Bedrohung verhindern die Länder Lösungen, bei denen der Bund mehr Kompetenzen bei der Bekämpfung von länderübergreifender Kriminalität erhält.
- Die Länder versagen der Bundespolizei eine Kompetenzerweiterung nach Wegfall der Grenzkontrollen zu Polen und Tschechien für die zukünftige wirksame Bekämpfung der illegalen Migration und ihrer Begleitkriminalität.

4. Auf welche Herausforderungen müssen sich die EU-Mitgliedsstaaten und ihre Grenzschutzorganisationen nach dem Schengenbeitritt der neuen Mitgliedsstaaten einstellen?

Aus Sicht der Bundespolizei muss der Begriff Grenzschutz unter diesem Aspekt neu definiert werden. Nach der alten Definition umfasst Grenzschutz:

- Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs,
- Überwachung der Grenze,
- Grenzfahndung und
- Abwehr von Gefahren auf die Grenze.

Die neue Definition müsste zusätzlich umfassen:

- Überwachung von Migrationsströmen und
- Bekämpfung der illegalen Migration mit allen seinen Facetten an der Grenze und in der Tiefe des Raumes.

Der Schengener Grenzcodex verlangt von den Ländern mit Außengrenzen eine Garantenstellung und lässt an den Binnengrenzen Anlass- und Vollkontrollen zu. Dafür muss Personal und Logistik vorgehalten werden. Dies bedingt die Zusammenarbeit unter dem Dach der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex und in einer gemeinsamen Europäischen Grenzpolizei. Für diese gemeinsamen Aufgaben wird es auch in Zukunft finanzielle und personelle Unterstützung seitens der EU und ihrer Mitgliedsstaaten geben.

Der Migrationsdruck auf die Europäische Union wächst!

Im Jahr 2004 wurden mehr als 420.000 unerlaubt Eingereiste / Aufhältige in den EU-Staaten festgestellt. Das entspricht fast der Einwohnerzahl Luxemburgs.

Im Jahr 2004 ersuchten 290.500 Personen in den europäischen Ländern Asyl, in Deutschland waren es davon über 50.000.

Im Jahr 2004 wurden ca. 560.000 Personen an den Außengrenzen der EU-Staaten zurückgewiesen.

Damit stieg der Migrationsdruck in Europa auf fast 1.000.000 Menschen und diese Entwicklung hat sich in den letzten Jahren nicht entspannt, sondern eher verschärft. Die neuen EU-Staaten werden jetzt selbst zu Zielländern der illegalen Zuwanderung.

5. Notwendigkeit einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung aus deutscher, aber auch aus europäischer Sicht

Die Bundespolizeigewerkschaft als gewerkschaftliche Interessenvertretung gibt es seit der Aufstellung des Bundesgrenzschutzes/der Bundespolizei, hat maßgeblich an der Fortentwicklung der Bundespolizei mitgearbeitet und diese auch bestimmt.

Die Bundespolizeigewerkschaft hat die soziale Entwicklung der Beschäftigten des Bundesgrenzschutzes / der Bundespolizei entscheidend geprägt und die Beschäftigten bei sozialverträglicher Umsetzung wichtigen Reformprozessen unterstützt.

Die Bundespolizeigewerkschaft arbeitet seit mehr als 3 Jahrzehnten auf der europäischen Ebene und bestimmt maßgeblich europäische Entwicklungen im Bereich der europäischen Sicherheit und des europäischen Grenzschutzes mit.

6. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Aufgabe Grenzschutz ist und bleibt auch unter den veränderten Bedingungen der Verlagerung der Grenzkontrollen auf die neuen Außengrenzen angesichts des ungebrochenen Zustroms illegaler Migration nach und durch Europa aktuell.

Die Aufgaben des Grenzschutzes müssen integrativer Bestandteil der nationalen Polizeiarbeit, personell und logistisch unterlegt sein.

Für den Grenzschutz und die Bekämpfung der illegalen Migration gibt es gesamteuropäischen Ansatz, kein Land kann sich dabei aus der Verantwortung verabschieden. Die finanziellen Belastungen müssen durch die Gemeinschaft getragen werden.

7. Schluss

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und hoffe, Ihnen einige wenige Denkanstöße für die Fortentwicklung Ihrer Grenzschutzorganisation gegeben zu haben. Ich weiß, dass jedes Land aufgrund seiner historischen Entwicklung seinen eigenen Weg gehen muss. Jedoch kann man und davon bin ich überzeugt, aus den Erfahrungen anderer Länder lernen, um Fehlentwicklungen für die Zukunft auszuschließen.