

Working Group X

Working document 11

Working group X « Freedom, Security and Justice »

Subject : Speaking Points of Mr. Wache, Head of Federal Border Police Office
(Bundesgrenzschutzmat), at the Group meeting of 29 October 2002

Stand und Perspektive des Grenzschutzes in Europa

Vortrag gehalten am 30.10.2002

vor der Arbeitsgruppe

Justiz und Inneres des Europäischen Verfassungskonvents

Es gilt das gesprochene Wort.

Persönliches Statement

1. Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren,
ich danke für die Einladung und die Ehre, hier vor Ihnen sprechen zu dürfen.

Ich schicke voraus, dass ich vor dem Hintergrund meiner beruflichen Erfahrungen, insbesondere vor den innerhalb der letzten acht Jahre gesammelten Erfahrungen in der Schengen-Zusammenarbeit bzw. in bilateralen und internationalen Begegnungen zu Ihnen spreche.

Ich beabsichtige meinen Vortrag im Wesentlichen in vier Abschnitte zu gliedern:

- a) Lage an den deutschen Schengenaußengrenzen, insbesondere zu Polen
- b) Festgestellte aktuelle Problemfelder nationaler und internationaler Dimension
- c) Erfahrungen und Lösungen der Grenzpolizei in Deutschland
- d) Blick in die Zukunft.

- a) Über die Grenze zwischen der Republik Polen und der Bundesrepublik Deutschland reisen im Jahr ca. 80 Millionen Menschen. Allein in meinem Abschnitt waren es im Jahre 2002 über 50 Millionen Personen. Die Zahlen sind zwar in den letzten Jahren rückläufig gewesen, die Größenordnung ist jedoch weiterhin so, dass die Bewältigung des Verkehrs - möglichst ohne Störungen und Beeinträchtigung der Bewegungsfreiheit der Bürger - eines der vorrangigen täglichen Probleme ist. Von diesen weit über 50 Millionen Reisenden werden pro Jahr weniger als 10 000 so an der Weiterreise gehindert, dass sie in das Bundesgebiet bzw. Schengen- und EU-Gebiet nicht einreisen dürfen. Diesbezügliche Zahlen waren über die letzten Jahre weitgehend stabil.

Rückläufig jedoch war die Zahl der illegalen Einreisen über die Grüne Grenze, die durch den Bundesgrenzschutz und andere deutsche Stellen verhindert wurde. Noch im Jahre 1991 hatten weit über 20 000 Personen die Grenze außerhalb zugelassener Grenzübergangsstellen überschritten, um sich anschließend in Deutschland bzw. in der Union unerlaubt aufzuhalten. Diese Zahl wurde in den letzten Jahren derart zurückgeführt, dass sie z.Zt. bei weit unter 3000 Personen pro Jahr liegt. Besorgniserregend ist jedoch, dass der Anteil der geschleusten Personen unter der vorgenannten Gruppe außergewöhnlich angestiegen ist und seit Jahren bei weit über 50 % liegt. Dies ist deswegen so besorgniserregend, da die Geschleusten in finanzielle und persönliche Abhängigkeit geraten, ausgebeutet werden und die kriminellen Organisationen mit dieser Form des Schmuggels - der vergleichbar mit Rauschgift- oder Zigarettenschmuggel ist - hohe illegale Einkünfte haben.

- b) Aktuell ist als neues Phänomen aufgetaucht die Einreise mit „erschlichenen Visa“, bei denen die Visumantragsteller als Quasi-Begründung eine touristische Reise angeben, nach der genehmigten Einreise jedoch einer illegalen Beschäftigung im Unionsgebiet bzw. insbesondere in Südwest-Europa aufnehmen.

Weitere Kriminalitätsfelder, auf die hinzuweisen ist sind der Schmuggel von Zigaretten und Drogen, Alkohol und Kulturgüter sowie die Verschiebung von Kraftfahrzeugen, die im Unionsgebiet entwendet wurden in osteuropäische Staaten. Die Komplexität der kriminellen Aktivitäten an der Grenze nimmt in den letzten Jahren erheblich zu. Täter werden professioneller, sie nutzen nicht nur die Schwächen der Polizeibehörden, sondern die Schwächen des Systems bzw. der ineinander greifenden unterschiedlichen Maßnahmen zur Migrations- bzw. Kriminalitätskontrolle aus.

Das Umgehen der grenzpolizeilichen Maßnahmen durch kriminelle Organisationen kann zum großen Teil durch eigene Aktivitäten - intelligentes Vorgehen bzw. Einsatz spezialisierter Technik - durch die Grenzpolizei selbst ausgeglichen werden. Das Umgehen bzw. Ausnutzen des gesamten komplexen Systems der Schengenkooperation jedoch nicht. Grenzpolizeibeamte stoßen an die Grenzen ihrer Möglichkeiten, wenn sie bei einer sehr hohen Zahl von Grenzübertritten mit Visa, ausgestellt für ukrainische oder andere osteuropäische Bürger konfrontiert werden, die durch einen Unions-Nachbarstaat erteilt wurden und zu einem touristischen oder andersartigen Aufenthalt in der ganzen Union berechtigen. Sprach- und sonstige

kulturelle Grenzen, Unterschiede in den Rechtsauffassungen, Zeitdruck und weitere Faktoren führen in der Praxis dazu, dass ein Grenzbeamter dann im Zweifel lieber die Einreise gestattet, als die möglicherweise dringend gebotene Zurückweisung auszuführen. Wenn dann noch festzustellen ist, dass die zwar einheitlich definierten Schengenstandards in der Praxis - letztendlich auch auf Grund unterschiedlicher kultureller Prägungen - unterschiedlich intensiv umgesetzt werden und die Finanz-, Personal- und Sachmittelausstattung in nationaler Souveränität zu unterschiedlichen Möglichkeiten der Grenzpolizeibeamten führt, dann ist festzustellen, dass Schengen in seiner derzeitigen Form nicht die beste mögliche Lösung ist.

- c) Maßnahmen zur Steuerung von Migration - dies gilt für gewollte und ungewollte Migration gleichermaßen - müssen weit im Vorfeld der Grenzen ansetzen. Bereits in Herkunftsländern und Transitstaaten sind Maßnahmen zu ergreifen. Diese können allgemein politischer, wirtschaftlicher, arbeitsmarkt- oder ordnungspolitischer Natur sein und im Aufgabenbereich verschiedener Organisationen angesiedelt sein. Die zweite Linie bildet eine starke und leistungsfähige Grenzsicherung, mit einem ausgewogenen Verhältnis von Personaleinsatz, Haushaltsmitteln und Sachmittelverfügbarkeit. Darüber hinaus muss im inneren der Unions-Staaten als dritte Linie der Migrationssteuerung eine angepasste Ausländerüberwachung und nicht zuletzt ein effizientes System der Aufenthaltsbeendigung implementiert sein.

Dies bedingt eine hohe Zusammenarbeit der beteiligten Stellen. Hierbei spielt die Grenzpolizei eine zentrale Rolle. Nicht nur mit den im Vorfeld und im Hinterland agierenden nationalen Stellen, sondern auch mit den im Nachbarstaat agierenden zuständigen Behörden hat sie zusammenzuarbeiten. Diese Kooperation hat der Bundesgrenzschutz mit dem polnischen Grenzschutz seit der Mitte der neunziger Jahre fortentwickelt. Viele Elemente wurden an anderer Stelle übernommen und bereits erfolgreich umgesetzt. Gemeinsame Streifen auf dem nationalen Hoheitsgebiet eines der beiden Staaten, die Einrichtung von Kontaktstellen zum Austausch von polizeilich relevanten Informationen, die Erstellung gemeinsamer Lagebilder sowie die Erörterung von Kriminalitätsbrennpunkten mit den Partnern des Nachbargrenzschutzes gehören zur täglichen Realität.

Von der Erkenntnis, dass internationale Kooperation der Grenzpolizei die

Leistungsfähigkeit der Organisationen erhöht und beiden Seiten nutzt, zur Überlegung, Aufgaben des Grenzschutzes in der Union gemeinschaftlich wahrzunehmen, ist es kein weiter Weg. Die von mehreren Mitgliedsstaaten der Union erarbeitete Studie zur Machbarkeit einer europäischen Grenzpolizei liegt vor. Sie beschreibt mögliche Szenarien der zukünftigen Entwicklung. Diese Zukunft findet bereits aktuell statt. Bereits ab 2. Dezember 2002 werden Grenzbeamte der EU-Mitgliedsstaaten Großbritannien, Griechenland und Italien im Rahmen eines europäischen Einsatzes in meiner Behörde, ausgestattet mit den Hoheitsrechten deutscher Beamter, Aufgaben für die Union und Schengenpartnerländer wahrnehmen. Diese Unterstützungen können schnell zu einer beständigen Praxis werden.

- d) Sollte die Annahme zutreffen, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den Unionsstaaten positiv verläuft, dass die Bevölkerungsentwicklung, insbesondere in den wirtschaftlich schwächeren Regionen der Welt, ansteigend bleibt, so wird der Migrationsdruck auf die Union anhalten bzw. zunehmen. Dem kann durch gesteuerte Zuwanderung zum Teil entsprochen werden. Zuwanderung lässt sich jedoch nur dann steuern, wenn ein funktionierendes Grenzsicherheitssystem existiert. Aber auch die Binnengrenzen dürfen nicht aus dem Blickfeld verloren werden. Tatsächlich werden ja zwischen den Unionsstaaten lediglich bei Vorliegen der Voraussetzungen die Binnengrenzkontrollen abgeschafft. Die Rechtssysteme sind jedoch zum Teil erheblich unterschiedlich. Strafrecht, Strafverfahrensrecht, bürgerliches Recht aber auch Ordnungsrecht, wie das Waffenrecht bzw. die Drogenpolitik, unterliegen unterschiedlichen politischen und rechtlichen Bedingungen. Dieses führt, wie es auch nach dem Abbau der Grenzkontrollen an den deutschen Westgrenzen zu beobachten war, zu legalen aber auch illegalen Möglichkeiten, diese Unterschiede im Recht zu nutzen. Wenn Ausgleichsmaßnahmen nicht bzw. nur unzureichend getroffen werden, besteht die Gefahr, dass die illegalen Wege diese Rechtssituation zu nutzen, ein unakzeptables Maß annehmen. Aus diesem Grund muss durch geeignete Maßnahmen - und dies kann z.B. eine grenzpolizeiliche Komponente an den Binnengrenzen sein - dem vorgebeugt werden. Schengen muss insofern weiterentwickelt oder durch etwas Besseres ersetzt werden. Weitgehend national bestimmte Antworten der Unionsstaaten, Antworten, die häufig auch von der aktuellen Betroffenheit abhängen und Änderungen unterworfen sind,

sind kein erfolgreicher Weg, einen so komplexen Vorgang wie die Zuwanderung in das Unionsgebiet erfolgreich zu kontrollieren.

Ich plädiere insofern persönlich für die Fortentwicklung des Gedankens an eine europäische Grenzpolizei.