

Humanistische Union

Entwicklungen der europäischen Polizeikooperation

In: vorgänge 212 (4/2015), S. 133-135

Hartmut Aden (Hg.), Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon. Opportunities and Limitations. [Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. Bd. 83], Baden-Baden 2015 (Nomos), 266 Seiten, 54,- €.

Als am 1. Dezember 2009 der Vertrag von Lissabon in Kraft trat, wurde damit auch die „Dritte Säule“ – die bis dato ausschließlich intergouvernementale Zusammenarbeit im europäischen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ – vergemeinschaftet. Mit wenigen Ausnahmen entscheidet der Ministerrat seitdem mit qualifizierter Mehrheit, und das Europaparlament ist in allen Bereichen der EU-Innenpolitik gleichberechtigt beteiligt, wenn neue Gesetze auf den Weg gebracht werden. Zudem können seit Ablauf einer Übergangsphase endlich auch in diesem Politikfeld alle Verstöße von Mitgliedstaaten gegen EU-Recht vor den Europäischen Gerichtshof gebracht werden; insbesondere betrifft dies die Möglichkeit der Kommission zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren.

Im Februar 2013 trafen sich Vertreter_innen Wissenschaft und Praxis auf einer internationalen Konferenz in Berlin, um die Frage zu diskutieren, wie sich die Polizeikooperation in Europa unter den neuen Vorzeichen verändert hat. Mit dem vorliegenden Band dokumentiert Herausgeber Hartmut Aden die Ergebnisse. In vier thematischen Blöcken beleuchten 17 Beiträge den historischen, politischen und rechtlichen Rahmen, den Wandel von polizeilicher Berufskultur und Ausbildung, die Praxis der Kooperation und den grenzüberschreitenden Informationsaustausch.

Den ersten Abschnitt leitet Cyrille Fijnaut ein mit einem souveränen Überblick über die ‚longue durée‘ der Polizeikooperation in Europa von der Gründung Interpols über die Anfänge der EU-Integration mit der informellen TREVI-Gruppe bis hin zu den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Lissabon. Nachdem die Regierungen trotz aller Integrationsbemühungen jahrzehntelang die nationalstaatliche Souveränität verteidigt hatten, sieht Fijnaut in der Vergemeinschaftung durch den Lissabon-Vertrag einen „Quantensprung“. Auch Daniela Kietz von der Stiftung Wissenschaft und Politik nennt den neuen Rahmen „revolutionär“, zeigt aber, dass die Stärkung der Rolle des Europaparlaments keineswegs die Entwicklung einer „rechtbasierten“ EU-Innenpolitik eingeläutet hat. Vielmehr, so ihre Bilanz der Gesetzgebung von 2010 bis 2013, dominiert der Kompromiss mit der Exekutive. Daran, dass die Komplexität durch die variable Geometrie der Integration, die Großbritannien und Irland bzw. Dänemark mit ihrem „opt-in“ bzw. dem „opt-out“ von Instrumenten der EU-Justiz- und Innenpolitik mit Lissabon für sich verhandelt hatten, noch einmal deutlich gesteigert wurde, erinnert Funda Tekin vom Berliner Institut für europäische Politik. Sie warnt vor Nachahmungseffekten und einem „Europa à la carte“.

An der Frage, ob die Polizei nach Lissabon professioneller geworden sei und es eine Konvergenz von Ausbildungsstandards gebe, versuchen sich Monica den Boer und Hans-Gerd Jaschke – beide viele Jahre an Polizeihochschulen tätig. Mangels empirischer Befunde bleiben sie eine klare Antwort auf die Frage schuldig, stellen aber übereinstimmend fest, dass man weit von einer europäischen Polizeikultur entfernt sei: Zu groß sind die nationalen Unterschiede, und nur eine verschwindende Minderheit hochrangiger Polizist_innen besucht gemeinsame Trainings der EU-Polizeiakademie CEPOL oder vergleichbarer Institutionen. Auf nationaler Ebene habe der Bologna-Prozess zwar zu Angleichungen in Teilen der Ausbildung geführt, doch blockiere die Dominanz der Praktiker_innen und deren Skepsis gegenüber akademischer Bildung und Forschung eine weitergehende Harmonisierung.

Auf die Problematik, dass über die „grassroot“-Praxis der europäischen Polizeikooperation wenig bekannt

ist, macht auch der Politikwissenschaftler Wilhelm Knelangen in seinem Auftaktbeitrag zum dritten Themenblock aufmerksam. Gut dokumentiert sind zwar die Dynamiken der Gesetzgebung im Mehrebenensystem, aber angesichts der Schwierigkeiten des Feldzugangs potenziert sich der Mangel an Forschung zu ihrer Umsetzung, der auch für andere Politikfelder offenkundig ist, im Bereich der Polizeikooperation. Groß sei das Unwissen über den tatsächlichen „outcome“ der Brüsseler Politik, so dass Knelangen nach einem „practical turn“ ruft, der auch auf der Mikroebene untersucht, wie die Kooperation in der Praxis aussieht. Die weiteren Beiträge des Abschnitts lesen sich wie ein Beleg seiner These: Ludo Blocks Studie zur Frage, welchen Einfluss die Entscheidungen des Ministerrats haben, stützt sich auf Textanalysen und Statistik und eben nicht auf die Anschauung vor Ort. Zudem leistet er keinen echten Beitrag zur Leitfrage des Buches, da seine Untersuchung sich auf den Zeitraum vor Lissabon beschränkt. Dünn ist die Empirie, die ein Team der Fachhochschule der Polizei Brandenburg aus einer Studie über die deutsch-polnische Zusammenarbeit im Gemeinsamen Zentrum Swiecko präsentiert. Obwohl sie nur wenige Interviews mit der deutschen Seite geführt haben, versteigen sie sich zur Behauptung, dass Swiecko ein „best practice“-Beispiel sei. Dagegen liest sich der Praxisbericht der erfahrenen Berliner LKA-Mitarbeiterin Bettina Rauch wie eine dichte Beschreibung. Sie kritisiert, dass EU-Initiativen sich häufig als praxisfern erweisen und daher wenig Akzeptanz in der Polizei finden. Ihrer Forderungen nach einem „bottom up“-Ansatz, bei dem die Belange der Praxis das politische Ergebnis determinieren, möchte man sich als Bürgerrechtler jedoch nicht anschließen.

Im abschließenden Block zum Thema Informationsaustausch geben sowohl Hartmut Aden als auch Michael Niemeier einen kurzen Überblick über die unterschiedlichen Systeme und Instrumente und betonen die Bedeutung, die der Datenschutz in diesem Feld nicht nur für Betroffene, sondern auch für die involvierten Praktiker_innen hat: Der Schutz der Daten vor unbefugtem Zugriff ist für sie eine wichtige Voraussetzung, um gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Die Datenschützer Peter Schaar und Karsten Behn fordern hohe Standards für die EU-Richtlinie für den Datenschutz in der Kooperation von Polizei und Strafverfolgung, deren Entwurf die Kommission Anfang 2012 präsentiert hatte; und der Europa-Abgeordnete Jan Philipp Albrecht gibt sich vorsichtig optimistisch, dass das Parlament entsprechend die Zähne zeigen kann. Ob er dies heute immer noch so sehen würde, ist fragwürdig. Dass es neben dem Regelungsrahmen der Richtlinie die Grauzone des Datenaustausches zwischen Privaten und Polizeien gebe, die auch der Vorschlag der Kommission für die Datenschutzgrundverordnung nicht im Blick habe, kritisiert Gertjan Boulet mit Rückendeckung seines prominenten Mentors Paul de Herth. Ob und wie all diese Überlegungen Eingang in das Datenschutzpaket gefunden haben, wird sich dieser Tage zeigen, da die Verhandlungen kurz vor dem Abschluss stehen.

In der Summe ergeben die Beiträge des Bandes – wenn auch auf deutlich unterschiedlichem Niveau – einen guten Überblick über den Stand der Polizeikooperation in Europa und ihrer Beforschung. Was angesichts der Fragestellung fehlt, sind deutlichere Hinweise auf den durch Art. 71 AEUV geschaffenen Ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich Innere Sicherheit (COSI), der, kräftig unterstützt vom Polizeiamt Europol, mit seinem „Policy Cycle“ und zahlreichen operativen Aktionsplänen in diversen Bereichen der Kriminalitätsbekämpfung um eine Synchronisierung nationaler Aktivitäten bemüht ist. Dass sich das Forschungsfeld mit dem Ablauf der Übergangsphase im Dezember 2014, der unmittelbar bevorstehenden Verabschiedung zentraler Instrumente wie der Europol-Verordnung und dem Datenschutzpaket, der Krise des Schengenraums in der Folge der großen Flucht und den Reaktionen auf die Anschläge von Paris bereits wieder dramatisch verändert hat, zeigt einmal mehr, dass europäische Innenpolitik und ihre Grundrechtsfolgen beständiger Aufmerksamkeit bedarf, auch wenn sie im fernen Brüssel stattzufinden scheint.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/212-vorgaenge/publikation/entwicklungen-der-europaeischen-polizeikooperation/>

Abgerufen am: 26.04.2024