

Gedanken zum Abschluss des MEPA-Hauptkurses 2008

MinRat Dr. János Fehérváry

Leiter des Zentralen Koordinationsbüros der MEPA

Zoltán Fehér hat am Ende seiner Festansprache zur Eröffnung des heute zu Ende gehenden 16. MEPA-Hauptkurses ein Zitat gebracht, an das ich hier erinnern und anschließen darf. Nach dem was ich gestern in der Abschlussbesprechung und heute am Vormittag bei der Präsentation der Fallstudie hören und erleben durfte, bin ich überzeugt, dass unsere Kursteilnehmer/innen heute zum Kursabschluss in Anlehnung an den ungarischen Dichter Vörösmarty behaupten können: „Es war großes Vergnügen und harte Arbeit!“

Die MEPA hat mit dem Kurs für 25 Kollegen/innen eine solide Grundlage für eine wirksame, schnelle und vertrauensvolle Zusammenarbeit über nationale, kulturelle und sprachliche Grenzen hinweg geschaffen. Davon werden und sollen sie nicht nur persönlich profitieren. Sie werden ihr neues Wissen, ihre Wahrnehmungen, Erlebnisse und Kontakte vielmehr auch an die Kollegenschaft und Vorgesetzten weitervermitteln und davon werden auch die entsendenden Organisationen profitieren. Wir alle sind jetzt gefordert, diese aufwändigen Investitionen in unser Fachpersonal nutzbar zu machen. Mit der Umsetzung der gewonnenen Kenntnisse, Erfahrungen, Einsichten und Verbindungen im Alltag polizeilicher Zusammenarbeit ist für uns alle harte und konsequente Arbeit verbunden, die uns mitunter viel Ausdauer, Geduld und Verzicht abverlangt – wobei das Vergnügen leider meist viel zu kurz kommt.

Unsere Kursteilnehmer/innen haben in den drei Ausbildungsmonaten in acht mitteleuropäischen Ländern erleben und erfahren dürfen, dass trotz vieler Maßnahmen und Bemühungen zur europäischen Integration im Bereich von Polizei und Justiz sowie zur Förderung der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa, die polizeilichen Strukturen und Handlungsbedingungen in den MEPA-Ländern keinesfalls nach gleichlaufenden Standards gestaltet sind. Es ist zwar zu erwarten, dass der Integrationsprozess insbesondere durch den Lissabonner Reformvertrag in den nächsten Jahren eine weitere Beschleunigung, eine funktionale Ausweitung und Verdichtung erfahren wird. Doch Proklamationen, politische Willenserklärungen und Verträge sind das Eine; die operative Umsetzung in die polizeiliche Praxis und die Einrichtung neuer praktischer Sicherheitsstrukturen und -maßnahmen sind das Andere. Diese beiden wichtigen Aspekte der Integration und Zusammenarbeit sind beim Thema „Justiz und Innere Sicherheit“ in der EU nicht identisch. Während sich international agierende Tätergruppierungen sehr mobil verhalten und sie die neuen Freiheiten für ihre illegalen Aktivitäten zur Steigerung ihrer Profite geschickt nutzen, behindern noch immer nationale Vorschriften und Interessen gemeinsame, effiziente und an praktischen Bedürfnissen ausgerichtete Kriminal- und Sicherheitsstrategien und -maßnahmen.

Angesichts der vielen nationalen Besonderheiten und Interessen, der unterschiedlichen Strukturen und Kompetenzen sowie der zahlreichen offenen rechtlichen, organisatorischen, politischen Fragen werden für den weiteren Integrationsprozess in Europa – d.h. zur Erreichung von Sicherheitsstrukturen in den Mitgliedsländern der Europäischen Union, die sich auf eine gemeinsame Architektonik zu bewegen – wohl noch viele Jahre vergehen und beachtliche Ressourcen eingesetzt werden müssen. Die gegenwärtige Praxis informeller polizeilicher Kooperation, bei der persönliche Kontakte den Ausschlag für polizeiliche Erfolge bringen, wird sich deshalb neben den mitunter schwerfälligen und mühsamen offiziellen Wegen der Zusammenarbeit voraussichtlich auch in den nächsten 10 Jahren nicht ändern.

Die „Kooperation von Praktikern“ folgt dabei einem „second code“ oder „code of practice“. Dieser „Kodex der Praxis“ basiert auf Erfahrungen, Werten, Einstellungen und (ungeschriebenen) Regeln, die für eine funktionierende und wirksame polizeiliche Zusammenarbeit ausschlaggebend sind.

Dazu gehören u.a.:

- Bereitschaft / Wille der Polizisten/innen zur Zusammenarbeit (Einstellung zu Kooperation);
- gegenseitiges Vertrauen, Respektieren, Verständnis und Verstehen (Offenheit, Vorbehaltlosigkeit, gemeinsame Sprache);
- spezielle Erfahrungen und Kontakte aus Ausbildungs- und Vorbereitungsmaßnahmen (Kenntnisse unterschiedlicher Strukturen und Rechtsgrundlagen, Reflexion stereotyper Vorstellungen von fremden Kulturen und anderen Organisationen);
- ein politisches, rechtliches und organisatorisches Klima bzw. eine Kultur, in der die Unterstützung der Zusammenarbeit durch die Autoritäten selbstverständlich ist.

Durch das stetige Zusammenwachsen Europas haben die Binnengrenzen zwischen den Mitgliedsländern ihre Sicherheits- und Kontrollfunktion verloren. Ihre Durchlässigkeit fördert den kulturellen und ökonomischen Austausch. Die Freizügigkeit im Personen- und Güterverkehr erleichtert aber nicht nur redlichen Touristen und Geschäftsleuten das Leben. Auch Straftäter, die als Einzeltäter oder in Banden bzw. kriminellen Organisationen agieren, können sich nahezu ungehindert und rasch den nationalen Verfolgungssystemen jener Länder entziehen, in denen sie ihre kriminellen Energien zur Entfaltung bringen. Um den berechtigten Befürchtungen in der Bevölkerung entgegenzuwirken, werden teure Ausgleichsmaßnahmen getroffen. Doch angesichts der Kreativität und des engen, unbürokratischen Zusammenwirkens von Kriminellen aus verschiedenen Ländern haben diese ihrerseits Strategien entwickelt, mit denen polizeiliche Maßnahmen unschwer erkannt und umgangen werden können. Die Sicherheitsbehörden und -organe sind dadurch vor neue Herausforderungen insbesondere im Bereich der internationalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gestellt.

Angesichts der tatsächlichen Entwicklungen organisierter und grenzüberschreitender Kriminalität und des Terrorismus in Europa mahnen Praktiker und Experten, dass ein Prosperieren organisierter Kriminalität und die Verfestigung krimineller Strukturen in Europa durch die EU viel eher gefördert werden, als wirksame Maßnahmen zum Aufbau eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Ein aufmerksames Studium des OCTA-Reports 2007 von Europol mag diese Schlussfolgerung unterstreichen. Es drängt sich die provokante, aber berechtigte Frage auf: Ist die EU derzeit überhaupt in der Lage, mit ihren bürokratischen Strukturen und Prozessen, die von politischen und ökonomischen Interessen und Mindestkompromissen geprägt sind, trotz aller Bemühungen internationale Kriminalität und insbesondere OK wirksam zu bewältigen? Werden diese nicht eher gefördert?

Wie ist es möglich, in einer Staaten-Union, die sich die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zum Ziel gesetzt hat, polizeiliche Zusammenarbeit effizient und erfolgreich zu gestalten? In einer Union mit

• weitgehend souverän gebliebenen Mitgliedstaaten mit ihren teils komplexen innerstaatlichen föderalen Strukturen;

• grenzüberschreitenden Regionen, die zunehmend ihre Bedeutung herausstreichen;

• den bürokratischen EU-Organen und ihren Überschneidungen in der Gewaltenteilung;

• vielen unterschiedlichen Kulturen, Traditionen und Rechts- und Polizeisystemen;

• vielen Sprachen.

Wie kann man Einheit bzw. ein gemeinsames Grundverständnis als Voraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation in der Vielfalt – für die polizeiliche Praxis – erreichen und leben?

Mir ist durchaus bewusst, dass bei der Beantwortung dieser provokativen Frage nicht nur Probleme polizeilicher Zusammenarbeit zu beachten sind. Es sind viele andere Themen auf die dabei Bedacht zu nehmen ist, wie z.B.

- der Einfluss des Neoliberalismus auf das Agieren krimineller Gruppierungen;
- die Globalisierung und Internationalisierung in nahezu allen Lebensbereichen und ihre Auswirkungen auf die internationale Kriminalität;
- Technisierung und steigende Mobilität;
- Zunehmendes Auseinanderklaffen zwischen Reich und Arm (illegale Immigration, innerstaatliche Konflikte);
- Bevölkerungsentwicklung (Änderung der Alters- und Sozialstrukturen, multikulturelle Gesellschaften)
- etc.

Auf europäischer Ebene gibt es zwar viele gute Ideen und Ansätze für polizeiliche und justizielle Maßnahmen der Zusammenarbeit, um organisierter und grenzüberschreitender Kriminalität in einem Europa ohne Grenzkontrollen begegnen zu können. Nur der Umsetzung dieser Ideen stehen mitunter nahezu unüberwindbare rechtliche, bürokratische, organisatorische und logistische Hindernisse in der Praxis der Polizeien und Justizbehörden entgegen. Zu denken ist etwa an die „Gemeinsamen Ermittlungsgruppen“ oder im Bildungsbereich an die „Gemeinsamen Lehrpläne“. Viele Tonnen an Papier wurden dazu beschrieben, bedruckt – und wohl auch verheizt, unzählige Meetings, Seminare, Workshops und Konferenzen wurden veranstaltet, sehr viel an Arbeitszeit und Energie von Experten wurden eingesetzt. Die Ergebnisse sind bekanntlich äußerst bescheiden. Zu denken ist auch an die unglaublich zähen und aufwändigen Prozesse für die Erlangung von Fördermitteln aus Brüssel für Projekte polizeilicher Zusammenarbeit. Gemeinsame polizeiliche ad-hoc Maßnahmen bei veränderten Lagen der OK – hier sei wieder auf den OCTA Report 2007 verwiesen – auf die rasch und nachhaltig reagiert werden muss, können auf diese Weise nur sehr schwer eine finanzielle Förderung aus Brüssel erfahren.

Es ist hier nicht der Platz, um die Ursachen für diese Schwächen zu analysieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Es gibt viele Diagnoseansätze und Vermutungen – wie etwa, dass viele der in die Entwicklung neuer Programme oder Aktivitäten eingebundenen Personen keine spezielle Ausbildung für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit erfahren haben. Es gilt hier vielmehr anzuregen, eher auf funktionierende, effiziente Formen der Zusammen zu setzen, bei denen gleichzeitig auf nationale Besonderheiten und Bedürfnisse aber auch auf internationale und europäische Standards (Grund- und Freiheitsrechte, Rechtsstaatlichkeit) und Vereinbarungen

Rücksicht genommen wird. Effiziente Formen faktischer Zusammenarbeit in der polizeilichen Praxis dürfen, wenn dabei alle Grund- und Freiheitsrechte sowie internationalen Vereinbarungen beachtet werden, keinesfalls unterbunden werden, denn sie haben einen besonderen Wert bei den Aufbauarbeiten für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Klar muss uns allen sein, dass einzelne europäische Länder sich effektive, teure und aufwändige Maßnahmen gegen international agierende Tätergruppierungen allein nicht leisten können. Zu denken ist etwa nur an die aufzubringenden Ressourcen für Telefonüberwachungen, Observationen oder kontrollierte Lieferungen. Hier kann nicht auf eine mühsame Genehmigung von Fördermitteln gewartet werden. Es kommen vielmehr diverse Formen regionaler und bilateraler praktischer Zusammenarbeit zum Tragen. Die Herausforderungen des kriminalpolizeilichen Alltagsgeschäfts und der Bedarf an schnellen und wirksamen gemeinsamen Maßnahmen machen eben erfinderisch.

Klar sollte allen für die Bewältigung internationaler und grenzüberschreitender Kriminalität und für die Erhaltung der inneren Sicherheit verantwortlichen Politikern und Praktikern sein, dass insbesondere polizeiliche Maßnahmen – wozu u.a. praxisorientierte Ausbildungsmaßnahmen zählen – und nicht so sehr langwierige theoretische Debatten in Brüssel um Strukturen und Standards die Sicherheitslage und Sicherheitsgefühl in Europa prägen und stärken. Rasche und regelmäßige Erfolge praktischer polizeilicher Zusammenarbeit sind viel wichtiger für das Sicherheitsgefühl unserer Bürger/innen als teure PR-Aktionen zur Beruhigung der Bevölkerung.

Ein rascher, gezielter und vertrauensvoller Austausch von Informationen, Erfahrungen und guter Praktiken zwischen diversen formellen und informellen Kontrollinstanzen sowie interessierten Parteien der europäischen Länder ist das erste und ein wichtiges Instrument zur Bewältigung von OK und Terrorismus. Dafür ist auch der Einsatz modernster Techniken und Technologie unerlässlich.

Heute haben wir bei der Präsentation der Ergebnisse der Fallstudie einen Eindruck bekommen, wie die Zusammenarbeit von Fachkollegen aus Ländern mit unterschiedlichen rechtlichen, organisatorischen und ökonomischen Bedingungen für die Polizeiarbeit, mit unterschiedlichen (polizeilichen) Bildungssystemen, Kulturen, Traditionen und historischen Entwicklungen erfolgreich funktionieren kann. Auch wenn es sich dabei bloß um ein Planspiel, mit einer aus Praxisfällen abgeleiteten und von Praktikern entwickelten Übungsannahme handelte, so haben dabei alle Beteiligten durch aktives Erleben und Nutzen neuer Informationstechnologien das Zusammenarbeiten gelernt. Liebe Kursabsolventen/innen nach der dreimonatigen Ausbildung und der Fallstudie gehen Sie nunmehr mit guten Grundlagen für eine effiziente Kooperation zwischen den an der MEPA beteiligten Ländern zurück an Ihre Dienststellen – wo sie weiter lernen und Erfahrungen sammeln werden.

Die Verantwortlichen der MEPA sind bemüht, Sie durch verschiedene Aktivitäten dabei zu unterstützen – wie z.B. durch den weiteren Ausbau des MEPA-Online Systems und die laufenden Aktualisierung der Inhalte auf dieser elektronischen Plattform sowie durch die MEPA-Zeitung, das MEPA-Buch, Nachfolgeseminare, Fachseminare und Fachhospitationen. Mit dieser Nachbetreuung von Kursabsolventen/innen soll insbesondere auch das Netzwerk von Praktikern, die sich in einer gemeinsamen Sprache verständigen können und einander vertrauen, gefestigt werden.

Es wäre zu wünschen, dass unsere Kursabsolventen/innen ihre Erfahrungen, Erkenntnisse und Kontakte, die sie während des Kurses und insbesondere bei der Bearbeitung der Fallstudie gewinnen konnten, im Rahmen ihrer Alltagsarbeiten und darüber hinaus in internationalen Kommissionen bzw. Arbeitsgruppen oder hoffentlich in naher Zukunft auch in „Gemeinsamen Ermittlungsgruppen“ – wenn diese vielleicht doch einmal funktionieren sollten – einbringen können.

Abschließend gratuliere ich unseren neuen Mitgliedern in der MEPA-Familie zum erfolgreichen Abschluss dieser anstrengenden aber einmaligen Ausbildung im Rahmen des 16. MEPA-Hauptkurses für ihre erbrachten Leistungen. Ihnen sowie allen Verantwortlichen für den Kurs, dem Kursmanager Martin Lug und allen Kursbetreuern/innen danke ich für den Einsatz und die Bemühungen. Allen wünsche ich weiterhin beruflichen und privaten Erfolg. Ich freue mich schon jetzt auf ein Wiedersehen bei einem Nachfolgeseminar oder einer anderen MEPA-Veranstaltung.