

Schriften zum Europäischen Recht

Band 8

**Kriminalitätsbekämpfung durch
innereuropäische Grenzkontrollen?**

**Auswirkungen der Schengener Abkommen auf
die innere Sicherheit**

Von

Prof. Dr. Hans-Heiner Kühne



Duncker & Humblot · Berlin

HANS-HEINER KÜHNE

Kriminalitätsbekämpfung durch innereuropäische Grenzkontrollen?

Schriften zum Europäischen Recht

**Herausgegeben von
Siegfried Magiera und Detlef Merten**

Band 8

Kriminalitätsbekämpfung durch innereuropäische Grenzkontrollen?

**Auswirkungen der Schengener Abkommen auf
die innere Sicherheit**

Von

Prof. Dr. Hans-Heiner Kühne



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kühne, Hans-Heiner:

Kriminalitätsbekämpfung durch innereuropäische
Grenzkontrollen?: Auswirkungen der Schengener Abkommen
auf die innere Sicherheit / von Hans-Heiner Kühne. — Berlin:
Duncker und Humblot, 1991

(Schriften zum Europäischen Recht; Bd. 8)

ISBN 3-428-07158-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-07158-1

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde durch einen Gutachten-Auftrag des Rheinland-Pfälzischen Innenministeriums initiiert. Ich danke Herrn Staatsminister Geil für die Genehmigung, dieses Gutachten zu veröffentlichen.

Trier, im Januar 1991

Hans-Heiner Kühne

Inhaltsverzeichnis

I. Der gegenwärtige Diskussionsstand	9
1. Ausgangssituation	9
2. Die Diskussion	12
II. Innere Sicherheit	22
1. Die Verfassungsgeschichte des Begriffs der inneren Sicherheit	22
2. Die innere Sicherheit in Menschenrechtserklärungen	26
3. Zwischenergebnis	28
4. Innere Sicherheit und Polizeigesetze	29
5. Innere Sicherheit im Lichte sozialwissenschaftlicher, insbesondere kriminologischer Erkenntnisse	31
a) Die objektive Sicherheitslage	34
b) Die Kriminalitätsfurcht	35
6. Der augenblickliche Stand der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland	37
III. Beziehung von innerer Sicherheit und Grenzen	40
1. Theoretische Vorüberlegungen	40
2. Die aktuelle Kontrollwirkung der Grenzen	41
a) Die Datenaufnahme	41
b) Aufgriffszahlen an den Grenzen: Grenzdaten	42
c) Allgemeine und „grenzgemachte“ Kriminalität	43
d) Fahndungs- und Initiativaufgriffe	45
e) Nacheile und Observation	47
IV. Ergebnisse und Ausblick	49
V. Konzeption einer empirischen Studie zur Messung von Veränderungen des Kriminalitätsgeschehens durch Grenzöffnung	51
Tabellen 1 - 21	54
Literaturverzeichnis	75

Anhang	81
Das sogenannte Schengener Abkommen vom 14. 6. 1985	81
Übereinkommen zur Durchführungsvereinbarung zum Schengener Abkommen vom 13. 6. 1960	89
Gemeinsame Erklärung der Vertragsstaaten zur Nacheile	153

I. Der gegenwärtige Diskussionsstand

1. Ausgangssituation

Am 14. 6. 1985 wurde das sog. „*Schengener Abkommen*“, d. h. das „Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen“ abgeschlossen.

Das Abkommen enthält neben dem in seinem Titel genannten Regelungsgegenstand, den Vereinbarungen über Verfahren und Intensität der Kontrollen des Personen- und Straßengüterverkehrs an den gemeinsamen Grenzen der Unterzeichnerstaaten, in erster Linie politische Absichtserklärungen betreffend die Durchführung von Maßnahmen zur Vermeidung von möglichen negativen Folgen der Lockerung der Kontrollen auf dem Gebiet der „inneren Sicherheit“.

Verfahren und Intensität der Grenzkontrollen sollen sich nach dem Schengener Abkommen folgendermaßen darstellen:

Art. 17 des Abkommens sieht für den Personenverkehr den *völligen Abbau der Kontrollen* an den gemeinsamen Grenzen und deren Verlegung an die Außengrenzen des Gebietes der Unterzeichnerstaaten vor. Diese Maßnahme sollte ursprünglich nach Art. 30 des Abkommens zum 1. 1. 1990 wirksam werden.

Anfang Juli 1989 wurde dieser Termin jedoch auf Beschluß der Regierungsdelegationen der Unterzeichnerstaaten „wegen ungelöster Sicherheitsfragen“ *zunächst verschoben*. Auch die zum 15. 12. 1989 geplante Unterzeichnung des Schengener Zusatzabkommens, in dem die Voraussetzungen für die Grenzöffnung zum 1. 1. 1990 endgültig geschaffen werden sollten, kam zunächst nicht zustande.

Erst am 13. 6. 1990 wurde das „Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. 6. 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen“ (im folgenden als Schengen II bezeichnet) unterzeichnet.

Bereits ab dem 15. 6. 1985 ist für den Personenverkehr an den gemeinsamen Grenzen nach Art. 2 des Abkommens folgendes Verfahren eingeführt worden:

Anstelle einer regelmäßigen Kontrolle aller die Grenze passierenden PKW führen die Polizei- und Zollbehörden eine einfache Sichtkontrolle der die Grenze mit verminderter Geschwindigkeit überquerenden Personalfahrzeuge mit stichprobearartigen, eingehenderen Kontrollen einzelner PKW, die zu diesem Zweck von der Fahrspur auf besondere Kontrollplätze gewiesen werden, durch.

Im „Schengener Abkommen“ werden folgende Maßnahmen zum Ausgleich möglicher Sicherheitsdefizite durch Wegfall der Ausweiskontrollen stichwortartig angesprochen:

Beabsichtigt ist die Annäherung der Sichtvermerkspolitik und des Ausländerrechts der Vertragsstaaten in Bezug auf Staatsangehörige von Nicht-EG-Ländern, sowie des Betäubungsmittel-, des Waffen- und Sprengstoff- und des Hotelmelderechts, die Zusammenarbeit ihrer Zoll- und Polizeibehörden bei der Bekämpfung der Kriminalität, insbesondere des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der unerlaubten Einreise und des unerlaubten Aufenthalts, der Zoll- und Steuerhinterziehung, des Schmuggels und der illegalen Kapitalbewegungen und zwar sowohl bei der Prävention als auch bei der Fahndung, wobei insbesondere die Einführung eines Rechts der grenzüberschreitenden Nacheile geprüft werden soll, sowie der Aufbau eines Systems des Informationsaustausches über kriminalistisch relevante Daten.

Die Durchführungsvereinbarung Schengen II definiert insbesondere die Vorgaben für Maßnahmen zum Ausgleich gefürchteter Sicherheitsverluste und konkretisiert damit das eigentliche Schengener Abkommen.

Für Waffen-, Drogen- und Melderechte sowie die Vergabe von Sichtvermerken werden gemeinsame Strukturen formuliert. Ausländer- und Asylrecht bleiben in den nationalen Rechten ungeändert, lediglich formale Strukturen des Vorgehens und der Kooperation werden festgeschrieben.

Die polizeiliche Zusammenarbeit wird insbesondere auch durch die geplante Einführung des Schengener Informationssystems verbessert. Dieses Informationssystem ist ein elektronischer Informationsverbund der Polizeien der Vertragsstaaten und wird seine Zentrale in Straßburg haben.

Komplizierte Regeln werden für die grenzüberschreitende Observation und die Nacheile gefunden. Wegen der besonderen nationalen Empfindlichkeiten im Bezug auf u. U. erforderliche Amtshandlungen von Polizeibeamten auf fremdem Territorium haben die Vertragspartner jeweils gesonderte Erklärungen über die Ausgestaltung der Nacheile auf ihrem Staatsgebiet formuliert¹.

Mit Schengen II ist die Realisierung der Ziele des Schengener Abkommens ein Stück nähergerückt, weil über wesentliche Details Einigung erzielt worden ist. Schengen II bedarf jedoch der Ratifizierung durch die Vertragsstaaten und

¹ Vgl. den Text dieser nationalen Erklärungen im Anhang.

der technischen wie legislatorischen Umsetzung der dort getroffenen Vereinbarungen. Insofern ist der Weg zu den vom Schengener Abkommen anvisierten Zielen noch weit.

Vorläufer des „Schengener Abkommens“ sind die bilateralen Vereinbarungen der Bundesrepublik mit Frankreich vom 13. 7. 1984 und mit dem Nicht-EG-Mitgliedstaat Österreich vom 21. 8. 1984, die ähnliche erleichterte Kontrollverfahren im Personenverkehr vorsehen. Das deutsch-französische Abkommen sieht darüber hinaus ebenfalls Maßnahmen zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit beider Länder vor, die teilweise auch bereits verwirklicht worden sind². Daneben wurde schon seit Mitte 1983 an den Grenzen zu einigen EG-Nachbarstaaten von deutscher Seite ein solches gelockertes Kontrollverfahren erprobt³.

Nach dem mit der am 1. 7. 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte in den EWG-Vertrag eingefügten Art. 8 a soll der Binnenmarkt als Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, schrittweise bis zum 31. 12. 1992 verwirklicht werden. Damit ist auch der vollständige Verzicht auf Personenkontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen zu diesem Termin projektiert.

Ebenso wie im „Schengener Abkommen“ wurden auch bei Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte pauschale und wenig konkrete Absichtserklärungen der Regierungen der Mitgliedstaaten bezüglich der Zusammenarbeit auf den Gebieten der Einreise, der Bewegungsfreiheit und des Aufenthalts von Staatsangehörigen dritter Länder, der Bekämpfung des Terrorismus, des Drogenhandels, des unerlaubten Handels mit Kunstwerken und Antiquitäten sowie der Kriminalität allgemein abgegeben⁴.

Die besondere Bedeutung des „Schengener Abkommens“ liegt demnach in seinem Modellcharakter für die im Rahmen der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes geplante Abschaffung der Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen aller Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.

Die Erfahrungen, die in diesem Rahmen mit dem Verzicht auf Grenzkontrollen auf dem Gebiet der „inneren Sicherheit“ gemacht werden, dürfen als exemplarisch für die „große EG-Binnengrenzöffnung“ angesehen werden.

Vor diesem Hintergrund hat sich seit Abschluß der „Schengener“ Vereinbarungen im Jahre 1985, vornehmlich aber in dem letzten Jahr vor der geplanten endgültigen Aufhebung der Kontrollen, eine zwar lebhaft, aber oberflächliche, von subjektiven Vorurteilen und politischen und berufsständischen

² Vgl. dazu im einzelnen Schreiber, DNP 1985, S. 56/57.

³ Schreiber, a.a.O., S. 56.

⁴ Vgl. Bericht der Kommission S. 2.