

Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit – Deutsch-französische Fortbildungsreihe am Euro-Institut

1. Kontext

Der europäische Binnenmarkt und die vier Grundfreiheiten waren ein wesentlicher Schritt in Richtung eines geeinten Europas. Ein Meilenstein auf diesem Weg ist das 1985 zwischen Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten unterzeichnete Abkommen von Schengen, mit dem die Kontrollen an den Binnengrenzen abgebaut wurden. Um dem Anstieg bestimmter Kriminalitätsphänomene entgegenzuwirken, ist jedoch eine verstärkte Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden notwendig. Diese wurde durch das 1990 unterzeichnete Schengener Durchführungsübereinkommen ermöglicht, das u.a. den Polizeibehörden der Unterzeichnerstaaten sogenannte Ausgleichsmaßnahmen, zum Beispiel im Bereich des Informationsaustausches und der grenzüberschreitenden Nacheile, erlaubt. Diese zunächst zwischenstaatlichen Maßnahmen ergänzten die justizielle Rechtshilfe, die sich zunächst hauptsächlich auf Abkommen des Europarats stützte.

Es zeigte sich rasch, dass diese Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg durch die entsprechende Fortbildung der Mitarbeiter/innen der Polizei- und Justizbehörden unterstützt werden musste.

Erforderlich waren insbesondere Kenntnisse über die Strukturen und Arbeitsweisen von Polizei und Justiz im Nachbarland und über die neuen gesetzlichen Grundlagen, die grenzüberschreitend den Informationsaustausch, die Observation und die Nacheile ermöglichen. Aber auch Sprachkompetenz und interkulturelle Kommunikation sind für die Zusammenarbeit von wesentlicher Bedeutung.

Seit dem Jahr 2000 führt das Euro-Institut gemeinsam mit den Polizei- und Justizbehörden aus Frankreich und Baden-Württemberg, als Ergänzung zu deren jeweiligen Schulungen, **die Fortbildungsreihe zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit über Grenzen hinweg** durch. Es finden jedes Jahr fünf Seminare mit insgesamt acht Fortbildungstagen statt. Die Referentinnen und Referenten kommen zum größten Teil aus den Reihen der beteiligten Behörden, was zu großer Praxisnähe und einer starken Identifizierung aller Beteiligten mit den Inhalten und Zielen der Schulungen beiträgt.

Dass die Seminare stets im binationalen Kontext, in deutsch-französischen Gruppen, stattfinden und sich gleichzeitig an Polizei und Justiz richten, ist ein Glücksfall: so wird es möglich, aktuelle Fragen direkt mit den Kollegen/innen aus dem Nachbarland anzusprechen, Kontakte zu knüpfen und zu intensivieren und Wissen und Erfahrungen auszutauschen. Jedes Jahr stärken auf diese Weise rund 200 Teilnehmende aus den Bereichen Polizei und Justiz ihre Kompetenzen zur deutsch-französischen Zusammenarbeit.

2. Entstehung der Fortbildungsreihe Polizei- und Justizzusammenarbeit

Die ersten deutsch-französischen Fortbildungsveranstaltungen am Euro-Institut zu Themen der Sicherheit fanden bereits in den Jahren 1994 und 1995 statt. Diese Veranstaltungen kamen auf Initiative der lokalen und regionalen Polizeibehörden beider Länder zustande.

Weitere deutsch-französische Seminare wurden in den Jahren 1996 und 1998, jetzt auch mit der Beteiligung der Justizbehörden, durchgeführt. Im Jahr 1999 fanden zwei europäische Tagungen statt, die erste mit dem Schwerpunkt „Bekämpfung der organisierten Kriminalität“, die zweite zum Thema der kommunalen Kriminalprävention. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Verantwortlichen bereits klar erkannt, dass Seminare und Tagungen zu Themen der grenzüberschreitende Praxis ein wesentlicher Teil der Fortbildung der Mitarbeiter/innen der Strafverfolgungsbehörden sein müssen.

Ende 1999 einigte man sich mit dem Euro-Institut darauf, ab dem Jahr 2000 in regelmäßigem Rhythmus deutsch-französische, behördenübergreifende Fortbildungsveranstaltungen durchzuführen. Hierbei waren von Beginn an folgende Behörden beteiligt: **Polizei und Justiz Baden-Württemberg, Police Nationale, Gendarmerie Nationale, französische Justiz**. Die genannten Behörden finanzieren die Fortbildungsreihe gemeinsam mit dem Euro-Institut. Diese Quasi-Institutionalisierung gewährleistet die notwendige Planungssicherheit und erlaubt ein mittelfristiges Konzept, was es sowohl ermöglicht, die einzelnen Module über ein Jahr sinnvoll aufeinander aufzubauen als auch perspektivisch den Fortbildungsbedarf aller Behörden zu berücksichtigen.

Das **Gemeinsame Zentrum der deutsch-französischen Polizei- und Zollzusammenarbeit** unterstützt die Planung und Durchführung der Fortbildungsreihe als unverzichtbarer Partner.

3. Fortbildungsbedarf, Ziele und Lernansätze der gemeinsamen Veranstaltungen

Die Ziele der Fortbildungsreihe ergeben sich aus den besonderen Herausforderungen, denen sich Polizei und Justiz in der Grenzregion gegenübergestellt sehen. Wie in vielen Bereichen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können insbesondere strukturelle, funktionale und kulturelle Unterschiede der beteiligten Länder die Kooperation erschweren.

Was ist hierunter zu verstehen? Bei den **strukturellen Unterschieden** handelt es sich beispielsweise um die politisch-administrativen Rahmenbedingungen in beiden Ländern, die unterschiedliche Strukturen von Polizei und Justiz bedingen. Dies wird u.a. dadurch deutlich, dass im Bereich der polizeilichen Strafverfolgung auf deutscher Seite Landespolizeibehörden zuständig

sind, während die entsprechenden Einrichtungen in Frankreich auf nationaler Ebene angesiedelt sind. Auch hinsichtlich der einzelnen Institutionen und deren Akteure besteht keine Symmetrie zwischen beiden Ländern. Dies ist ein wichtiger Aspekt, den es bei der Suche nach den jeweiligen Ansprechpartnern zu beachten gilt. Durch diese unterschiedlichen Strukturen ergeben sich **funktionale Unterschiede**, die beispielsweise bei der Durchführung von Ermittlungsverfahren sichtbar werden. Neben der unterschiedlichen Verteilung der Zuständigkeiten sind dies u.a. die formalen Grundlagen der Ermittlungsverfahren, die in Frankreich und Deutschland nicht dieselben sind. Nicht zu unterschätzen sind die **kulturellen Unterschiede**. Hiermit ist zunächst die Sprachkompetenz gemeint, eine unabdingbare Grundlage für jede Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Daraus ergibt sich das sogenannte „travelling problem“, nämlich die Schwierigkeit bzw. Unmöglichkeit, Begriffe, die nur in einem sprachlichen Kontext existieren, sinnvoll in die andere Sprache zu übersetzen. Aber auch der gesellschaftliche und individuelle Hintergrund der Akteure bedingt die wechselseitige Kommunikation. So wird zum Beispiel Kritik oder Zustimmung in Deutschland und Frankreich anders geäußert, Hierarchien haben nicht dieselbe Bedeutung, und Franzosen und Deutsche haben unterschiedliche Gewohnheiten, was Arbeits- und Freizeit und Pausen angeht. Auch an Besprechungen haben Ansprechpartner aus Deutschland und Frankreich nicht dieselben Erwartungen; deutsch-französische Besprechungen sind also eine besondere Herausforderung.

Zu diesen strukturellen, funktionalen und kulturellen Herausforderungen kommt im Bereich der Strafverfolgung der Aspekt der Dringlichkeit. Entscheidungen müssen oftmals schnell getroffen werden, was die Notwendigkeit, das genannte Grundlagenwissen jederzeit abrufen zu können, noch verstärkt.

Die Fortbildungsreihe Polizei- und Justizzusammenarbeit am Euro-Institut berücksichtigt diese spezifischen Herausforderungen und ergänzt diese **Grundlagen** durch die ebenso wichtigen **operativen Aspekte** der Zusammenarbeit und die Berücksichtigung **aktueller Themen**.

Innerhalb eines Jahres werden fünf Veranstaltungen mit insgesamt acht Fortbildungstagen angeboten. Diese Veranstaltungen folgen unterschiedlichen **Lernansätzen**, nämlich sowohl der Wissensvermittlung als auch einem vergleichenden und einem praktischen Ansatz. Die **Ziele** der Fortbildungen ergeben sich aus den bereits genannten Herausforderungen. So sollen sich die Teilnehmenden zunächst mit den Strukturen und Arbeitsweisen des Nachbarlandes vertraut machen, um die einzelnen Schritte von Kooperationen besser nachvollziehen zu können, was dazu beiträgt, bei möglichen Hemmnissen Frustrationen zu verhindern. Dieses Wissen, das in einem zweitägigen **Einführungsseminar** vermittelt wird, ist eine wichtige Grundlage für die weiteren Seminare. Den an der Seminarreihe interessierten Personen wird empfohlen, als solides Fundament für weitere Veranstaltungen der Fortbildungsreihe sowohl das erwähnte Einführungsseminar als auch die zweite Veranstaltung, die insbesondere die **rechtlichen Grundlagen der Polizei- und Justizzusammenarbeit** in den Blick nimmt, zu besuchen. Diese zweite, ebenfalls zweitägige Schulung der Fortbildungsreihe, bietet zunächst einen grundlegenden

Überblick über die Instrumente der justiziellen Rechtshilfe und der polizeilichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Hier sind beispielsweise das Schengener Durchführungsübereinkommen, der Vertrag von Prüm oder der Europäische Haftbefehl von Bedeutung. Darauf aufbauend werden durch die Besprechung von Fallsituationen praktische Kenntnisse zur Anwendung bei konkreten Ermittlungsmaßnahmen vermittelt. Nach diesen beiden Veranstaltungen, die zahlreiche Basiskompetenzen der deutsch-französischen Polizei- und Justizzusammenarbeit vermitteln, finden drei weitere Seminare statt, die den **aktuellen Bedarf** der teilnehmenden Behörden berücksichtigen. Dies können z.B. Themen aus den Bereichen der Betäubungsmittelkriminalität, der Wirtschaftskriminalität oder des Bereichs Cybercrime sein. Seit dem Beginn der Fortbildungsreihe wurden die meisten Teilnehmenden zu den Themenfeldern Finanzdelikte und Vermögensabschöpfung (230), Kinder- und Jugendkriminalität (222) und Betäubungsmittelkriminalität (174)¹ fortgebildet.

Allen Veranstaltungen gemeinsam ist die Berücksichtigung der interkulturellen Dimension, nämlich der ggf. unterschiedlichen Erwartungen an Inhalte, Lehrmethoden und Organisation, an die Moderation der Veranstaltungen, wobei auch die Handhabung der Sprachen eine wichtige Rolle spielt. Die gemeinsame Organisation der Seminare durch einen Lenkungsausschuss mit Vertreter/innen der Behörden (s. Kap. 4) und das Euro-Institut erlaubt es, sowohl inhaltliche als auch didaktische und kulturelle Aspekte angemessen zu berücksichtigen. Die Seminare werden durch Verantwortliche des Euro-Instituts moderiert, wobei die unterschiedlichen Lehr- und Lernkulturen beachtet werden, um den Teilnehmenden aus beiden Ländern eine gute Lernsituation bieten zu können. Die Ausstattung der Seminarräume mit Übersetzungstechnik ermöglicht eine Simultanübersetzung, die von bewährten, mit den Themen vertrauten Dolmetschern durchgeführt wird.

Nach Aussage der Teilnehmenden stellt neben der Wissensvermittlung der persönliche Austausch einen wesentlichen Mehrwert der grenzüberschreitenden und behördenübergreifenden Fortbildungsreihe dar. Das gemeinsame Lernen stärkt das gegenseitige Vertrauen.

4. Gemeinsame Entwicklung der Fortbildungen – ein Modell für einen partnerschaftlichen deutsch-französischen Arbeitsansatz

Vertreterinnen und Vertreter der Polizei und Justiz Baden-Württembergs, der Police Nationale, Gendarmerie Nationale, der französischen Justiz sowie des Gemeinsamen Zentrums der deutsch-französischen Polizei- und Zollzusammenarbeit treffen sich regelmäßig in einem deutsch-französischen Lenkungsausschuss am Euro-Institut, um den Fortbildungsbedarf der Behörden zu analysieren, die relevanten Themen auszuwählen und gemeinsam mit den Verantwortlichen des Euro-Instituts das Jahresprogramm zu planen und zu gestalten. Diese Besprechungen werden von den verantwortlichen Mitarbeiterinnen des Euro-Instituts begleitet und zweisprachig moderiert.

¹ Euro-Institut, 2013: Statistik Fortbildungen Polizei- und Justizzusammenarbeit

Die interkulturell geschulten Moderatoren achten darauf, dass, unabhängig von der Sprachkompetenz der Besprechungsteilnehmer, alle Vertreter/innen ihre Positionen einbringen können und schließlich Entscheidungen gefällt werden, die von allen Beteiligten getragen werden. Alle Beschlüsse werden im Konsens gefasst; insofern ist die Arbeit des Lenkungsausschusses ein typisches Beispiel einer grenzüberschreitenden Netzwerkkooperation. Die einzelnen Akteure sind, mit Blick auf das gemeinsame Ziel, kompromissbereit und wissen gleichzeitig, dass perspektivisch die Interessen aller berücksichtigt werden. So entsteht eine von Vertrauen und Verlässlichkeit geprägte Beziehung, die die Beteiligten als freundschaftliches, von gegenseitigem Respekt gekennzeichnetes Kooperationsklima wahrnehmen.

5. Ausblick

Der Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, der zunächst weitgehend auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen bzw. Verträgen des Europarats beruhte, wurde schrittweise vergemeinschaftet, bis schließlich durch den Vertrag von Lissabon die frühere „dritte Säule“ vollständig abgeschafft wurde.

Die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit und **der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** bedingen sich gegenseitig. Die europäische Gesetzgebung stellt den Rahmen für effiziente Möglichkeiten, z.B. im Bereich des Informationsaustausches, zur Verfügung. Als bahnbrechend muss in diesem Zusammenhang der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen bezeichnet werden. Die europäischen Agenturen Europol und Eurojust stellen wichtige Instrumente zur Stärkung der Zusammenarbeit dar. Die grenzüberschreitend tätigen Akteure sind sich ihrer besonderen Rolle, gerade im europäischen Kontext, bewusst. Bei der Bekämpfung von Kriminalitätsphänomenen, u. a. aus dem Bereich der organisierten Kriminalität, ist die grenzüberschreitende Strafverfolgung von wesentlicher Bedeutung. Neben den operativen Ergebnissen sind jedoch auch die gemachten Erfahrungen und *lessons learnt* der Grenzüberschreitenden von Bedeutung. Sie sind wichtige Bausteine für die Weiterentwicklung des Europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und sollten von der europäischen Ebene als solche wahrgenommen werden. Diese Laborfunktion der Grenzüberschreitenden ist wesentlicher Bestandteil des genannten Prozesses, in dessen Kontext im Vertrag von Lissabon sogar die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft in Betracht gezogen wird.

Für die weitere Gestaltung eines offenen und sicheren Europas für die Bürgerinnen und Bürger ist sowohl im grenzüberschreitenden als auch im europäischen Kontext die Fortbildung der Akteure wesentlich, um das notwendige Wissen hinsichtlich der jeweiligen Nachbarländer und der europäischen Gesetzgebung zu vermitteln, die praktischen und sozialen Kompetenzen in Bezug auf die Zusammenarbeit zu konsolidieren und, nicht zuletzt, das gegenseitige Vertrauen weiter zu stärken. Das deutsch-französische Modell an der Rheinschiene hat das Potenzial, dem derzeit

geplanten Europäischen Fortbildungsprogramm für den Bereich Strafverfolgung interessante
Impulse zu verleihen.