

VERLAG ANTON PUSTET

VEREINIGTES KÖNIGREICH  
DEUTSCHLAND  
PORTUGAL  
LITAUEN  
UNGARN  
ESTLAND  
ITALIEN  
GRIECHENLAND  
MALTA  
BULGARIEN  
IRLAND  
LUXEMBURG  
NEU  
DENKEN  
REGIONEN ALS  
LETTLAND  
BELGIEN  
KROATIEN  
NIEDERLANDE  
RESSOURCE  
SCHWEDEN  
POLEN  
DÄNEMARK  
RUMÄNIEN  
FRANKREICH  
FINNLAND  
SPANIEN  
SLOWENIEN  
ZYPERN  
ÖSTERREICH  
SLOWAKEI  
TSCHECHISCHE REPUBLIK

MICHAEL FISCHER  
JOHANNES HAHN HG.

Dank für die Unterstützung  
zur Durchführung des Projekts:

**acm**

Projektentwicklung GmbH



### **Impressum**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

©2014 Verlag Anton Pustet  
5020 Salzburg, Bergstraße 12  
Sämtliche Rechte vorbehalten.

Grafik, Satz und Produktion: Tanja Kühnel  
Lektorat: Dorothea Forster  
Druck: Druckerei Theiss, St. Stefan im Lavanttal  
Gedruckt in Österreich

ISBN 978-3-7025-0739-8

[www.pustet.at](http://www.pustet.at)

Vorwort.....	7
--------------	---

## Einleitung

*Michael Fischer: Kultur und Zivilisation*

Einleitung zu den Triestiner Symposien .....	9
--	---

## 1. Laboratorium Europa

<i>Johannes Hahn: Europa der Regionen</i> .....	19
---	----

<i>Michael Fischer: Europa als Heimat?</i> .....	23
--	----

<i>Henning Ottmann: Die Dialektik von Tradition und Innovation</i> .....	29
--	----

<i>Michael Fleischhacker: Das Europäische an Europa ist nicht das Finanzielle</i> .....	37
---	----

<i>Volker Gerhardt: Selbstkritik als historische Chance Europas</i> .....	39
---	----

<i>Goran Vojnović: Osamljeni Evropejci (Lonely Europeans)</i> .....	53
---	----

<i>Gerhard Katschnig: Aktuelle Kooperationen im Alpe-Adria-Raum</i> .....	57
---	----

<i>Stefan Storr: Politische Mitbestimmung in den Regionen</i> .....	63
---	----

<i>Franz Merli: Innere Sicherheit als eine europäische Aufgabe mit Blick auf den Alpe-Adria-Raum: Slowenien – Kroatien – Italien – Österreich</i> .....	79
---	----

<i>Johannes Hahn: Kreative Regionen – Europas Stärke</i> .....	87
--	----

## 2. Künste, Erzählungen, Sprachen

<i>Helga Rabl-Stadler: Festspiele als Antwort auf den Ersten Weltkrieg: »Jedermann« als ein Friedensprojekt</i> .....	93
---	----

<i>Hedwig Kainberger: Armutszeugnisse der Kulturpolitik</i> .....	103
---	-----

<i>Robert Lexner: Wie wichtig ist der Bereich der Kultur wirklich für die EU? ...</i>	107
---	-----

<i>Alessandro Gilleri: La Mitteleuropa – riferimento per la crescita sociale e politica dell’Estremo Oriente</i> .....	111
--	-----

<i>Dubravka Vrgoč: Kultura kao identifikacijsko polazište u regionalnom okružju (Mogućnost teatra da prelazi granice?)</i> .....	117
--	-----

<i>Michaela Strasser: Zoran Mušič – ein Künstler und Mitteleuropäer .....</i>	123
<i>Peter J. Weber: Mehrsprachige Regionen Europas – ambivalente Zivilisationsagenturen .....</i>	135
<i>Rut Bernardi: I Ladins dla Dolomites – Die Dolomitenladiner .....</i>	147
<i>Reinhard Kacianka: Kulturelle Vielfalt als gelebte Multitude .....</i>	161
<i>Marino Vocci: La cucina di una terra plurale e dai confini mobili, tra mare e Carso e tra Mediterraneo ed Europa di Mezzo.....</i>	169
<i>Christine Perisutti: Alltägliches in der Ecke der drei Länder Italien – Österreich – Slowenien .....</i>	181
<i>Primus-Heinz Kucher: Verfehlte Begegnungen – ungehobene Potentiale – Grenzüber-Kulturen: Intellektuelle und literarische Konstellationen in und rund um Triest.....</i>	191
<i>Claudio Magris: In der Bisiacaria.....</i>	205
<i>Silvana Paletti: Na mala racjun/Bescheidene Bitte Resia – Die Stimme eines Tales .....</i>	215
<i>Ilia und Giorgio Primus: La tradizione musicale e il carnevale di Timau.....</i>	219
<b>3. Lebenswelt und Raum</b>	
<i>Dafne Berc: Creative City: Between Grassroots Initiatives and Formal Policies .....</i>	225
<i>Christiane Feuerstein: Glokalisierung: Raumorganisation und Bildproduktion .....</i>	237
<i>Blanka Stipetić: Energiefeld Störungszone .....</i>	255
<i>Cristina Benussi: Frontiere in movimento. Una regione emblematica .....</i>	261
<i>Patrizia Vascotto: Melting pot Italian style.....</i>	275
<i>Helena Peričić: Letterature „minori“, identità culturale e globalizzazione ....</i>	285
<i>Stefan M. Schmid: Sozialer Motor – Urbane Musik als Wirtschafts- und Identitätsmedium .....</i>	295
<i>Martina Vocci: Adriatico, una storia scritta sull’acqua.....</i>	301
<b>4. Autorinnen und Autoren .....</b>	<b>315</b>

# **Innere Sicherheit als eine europäische Aufgabe mit Blick auf den Alpe-Adria-Raum: Slowenien – Kroatien – Italien – Österreich**

Franz Merli

## **Sicherheit als europäische Aufgabe**

Die Gewährleistung von innerer Sicherheit, also die Verhütung und Ahndung von Verbrechen, ist eine der klassischen Rechtfertigungen des Staates. Einen Staat, der diese Aufgabe nicht einigermaßen bewältigt, halten wir zu Recht für gescheitert. Das gilt seit Langem und heute mehr denn je. Mehr denn je wird uns heute aber auch bewusst, dass diese Aufgabe kein Staat mehr alleine leisten kann.

Die internationale Verflechtung vieler Lebensbereiche spart die Kriminalität nicht aus, und die zunehmende Mobilität von Menschen, Waren, Dienstleistungen und Kapital wie auch die Entwicklung von Techniken, die die persönliche Anwesenheit der Akteure in vielen Fällen erübrigen, eröffnen neue Chancen auch für Verbrecher. Wenn Polizei und Strafverfolgungsbehörden dagegen nur auf nationaler Ebene agieren, geraten sie zwangsläufig ins Hintertreffen.

Das spricht für internationale Zusammenarbeit, aber noch nicht automatisch für Europäisierung. Die Europäische Union ist allerdings in zweifacher Hinsicht die nächstliegende Ebene der Kooperation. Zum einen hat sie einige der geschilderten Bedingungen, die grenzüberschreitendes Verbrechen erleichtern, selbst gefördert oder gar geschaffen, etwa ein Mehrwertsteuersystem, einen Stromhandelsmechanismus oder eine Mehrebenen-subsventionspolitik, die zu Betrug einladen, vor allem aber, wie es in den Gründungsverträgen heißt, einen »Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital [...] gewährleistet ist«, in dem dann aber eben auch keine Personenkontrollen an Binnengrenzen mehr stattfinden. Daher liegt es nahe, dass die Mitgliedstaaten, die vom Binnenmarkt und der Unionsbürgerfreizügigkeit profitieren, auch bei der Abwehr negativer Folgeerscheinungen zusammenarbeiten.

Zum anderen ist die Europäische Union das am besten geeignete Forum für eine Sicherheitszusammenarbeit. Die EU ist groß genug, um merkbare

Kooperationsgewinne nach innen zu ermöglichen und gemeinsame Interessen nach außen wirksam zu vertreten. Sie setzt sich aus Mitgliedstaaten zusammen, die eine bestimmte Mindesthomogenität an Interessen, Kulturen und Rechtsgrundlagen aufweisen. Sie verfügt über kooperationserprobte Mitglieder, Institutionen und Verfahren und über Erfahrung in vielen Formen der Koordinierung, gegenseitigen Unterstützung und Harmonisierung und auch der Streitaustragung. Und sie ist unter allen in Frage kommenden Alternativen jene Organisation, die noch am ehesten die erforderliche demokratische und rechtsstaatliche Mindestqualität sichern kann.

### **Instrumente europäischer Sicherheitspolitik**

Aus diesen Gründen ist Sicherheit im letzten Jahrzehnt zu einer Kernaufgabe der EU geworden. Ihre Bedeutung und Dynamik zeigt sich in den vertraglichen Grundlagen zum sogenannten »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«, in den systematischen Ausbauplänen wie dem Stockholmer Programm, in einer mittlerweile unübersehbaren Zahl von unmittelbar einschlägigen Sekundärrechtsakten und internationalen Abkommen, und sie zeigt sich auch im Institutionellen: Ich nenne nur die Betrugsbekämpfungsstellen OLAF, Europol und Eurojust, in denen Polizei und Staatsanwaltschaften zusammenarbeiten, das Europäische Justizielle Netz, die Grenzschutzagentur Frontex, die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, die Task Force der europäischen Polizeichefs und diverse Expertennetzwerke. Teil dieser Entwicklung ist auch, dass die Sicherheit gegenüber den anderen Komponenten – des Raums der Freiheit und des Rechts – eindeutig dominiert und dass auch andere Politikbereiche, von Asyl über Telekommunikation und Verkehr bis zum Zoll, eine starke Sicherheitsaufladung erfahren haben.

Anders als manche Kriminalfilme uns glauben lassen, schießt aber Europol nicht. Trotz einiger Ausnahmen bleibt die operative Arbeit bei den Mitgliedstaaten, während die europäische Sicherheitszusammenarbeit zu einem großen Teil aus Datenverwaltung besteht. Im Regelfall geht es dabei um Informationsaustausch und -verarbeitung.

Die EU hat dazu eine ganze Reihe von Techniken entwickelt: Sie hat spezielle Agenturen und Einrichtungen wie eben Europol, Eurojust, OLAF und Frontex geschaffen, deren Aufgabe in erster Linie in der Informationssammlung und Analyse zur Unterstützung der Mitgliedstaaten besteht. Sie

hat spezielle Datenbanken wie das Schengen Informationssystem (SIS), das Visa Informationssystem (VIS), das Zollinformationssystem (ZIS), Eurodac für den Bereich Asyl und illegale Einreise oder das europäische Kriminalitätsregister ECRIS geschaffen. Diese Datenbanken ermöglichen, dass einzelne Mitgliedstaaten für andere oder alle anderen Länder agieren: Zum Beispiel werden in das Schengen-Informationssystem gesuchte Personen, gestohlene Autos oder Leute, die nicht einreisen dürfen, von einzelnen Mitgliedstaaten eingetragen, und die Sicherheitsbehörden im gesamten Schengen-Raum müssen dann entsprechend handeln, also die gesuchte Person festnehmen und überstellen, das gestohlene Auto sicherstellen oder die Einreise verweigern. Die EU hat weiters die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre nationalen Daten – z.B. DNA-Datenbanken oder Fahrzeugzulassungsregister – den anderen Mitgliedstaaten zugänglich zu machen. Sie verlangt von den Mitgliedstaaten, bestimmte Daten zu sammeln, wie z.B. in der Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverbindungsdaten. Und sie schließt Abkommen mit Drittstaaten wie jenes über Luftverkehrspassagierdaten oder das SWIFT-Abkommen zur Verfolgung von Terrorfinanzierung mit den USA.

## **Probleme**

Damit ist einiges erreicht worden. Allerdings sind damit auch Probleme verbunden. Zwei von ihnen will ich hervorheben.

### **a) Datenschutz**

Zunächst, das liegt auf der Hand, gibt es ein Problem mit dem Datenschutz und dem Recht auf Privatsphäre der europäischen Bürger. Es werden sehr viele Daten gesammelt, darunter auch sensible, die z.B. Aufschluss über Religionszugehörigkeit, politische Einstellung oder sexuelle Orientierung geben; sie werden nicht nur von Verdächtigen oder aus bestimmtem Anlass, sondern oft vorsorglich und von jedermann erhoben; sie werden lange gespeichert; sie werden vielfältig miteinander verknüpft; und sie werden an Dritte weitergegeben, die sich – wie die USA – wenig aus Datenschutz machen. Wie sonst oft im Guten passiert hier im Schlechten auf europäischer Ebene viel, was auf nationaler Ebene nicht machbar wäre. Die EU ist zwar derzeit dabei, ihre Datenschutzregelungen zu überarbeiten, aber es steht nicht zu erwarten, dass der Dammbbruch, der beim Daten-

sammeln nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 passiert ist, politisch wieder repariert wird; im Gegenteil: Die EU plant schon ihr eigenes Fluggastdatensystem und finanziert umfangreiche Sicherheitsforschung, die noch weitere Einbrüche in die Privatsphäre zum Gegenstand hat. Abhilfe könnte hier allenfalls der Europäische Gerichtshof schaffen, bei dem mehrere wichtige Fälle anhängig sind.

Doch gerade dann, wenn Bürger versuchen, ihre (ohnehin oft schmalen) Rechte durchzusetzen, treten besondere Schwierigkeiten auf. Dazu nur ein kleines Beispiel: Die französische Grenzpolizei verweigerte im Jahr 2000 einem israelischen Staatsbürger die Einreise. Der Betroffene klagte dagegen und erhielt 2001 vor dem zuständigen Verwaltungsgericht recht. 2003 wurde ihm allerdings ein Visum von der österreichischen Botschaft verweigert – unter Berufung auf eine Ausschreibung zur Einreiseverweigerung im SIS, die das französische Innenministerium aufgrund des grenzpolizeilichen Zwischenfalls im Jahr 2000 verfügt hatte. Davon wusste der Betroffene gar nichts, und so wendete er sich mit einem Auskunftersuchen an das österreichische Innenministerium, das das Visum verweigert hatte. Die gewünschte Auskunft erhielt er im dritten Versuch ein Jahr nach der Visumsverweigerung, also 2004. Unter Hinweis auf die Entscheidung des französischen Verwaltungsgerichts beantragte er nun die Löschung der Ausschreibung in Frankreich. Doch der Antrag blieb ohne Reaktion, und so klagte er auf Löschung bei der österreichischen Datenschutzkommission. Die Datenschutzkommission machte alles richtig, obwohl das rechtlich nicht einfach war: Sie bejahte zunächst ihre Zuständigkeit auch für französische Ausschreibungen, gab dann dem französischen Innenministerium (erfolglos) Gelegenheit zur Stellungnahme und verpflichtete Frankreich schließlich zur Löschung der Ausschreibung binnen drei Wochen. Das war Mitte 2005. Die Ausschreibung wurde freilich von den französischen Behörden nicht gelöscht. Stattdessen beschäftigte Frankreich die Gemeinsame Kontrollinstanz des Schengen-Systems mit dem Fall. Frankreich brachte dort vor, das Urteil des Verwaltungsgerichts aus 2001 sei noch nicht rechtskräftig. Die Gemeinsame Kontrollinstanz löste den konkreten Fall nicht, nahm ihn aber zum Anlass für eine Umfrage über die Praxis in solchen Fällen und machte dann einen Interpretationsvorschlag für das Nebeneinander von Verfahren in mehreren Mitgliedstaaten. 2009, also nach neun Jahren, war die Ausschreibung jedoch immer noch aufrecht. Der Betroffene konnte also nach wie vor nicht in den Schengen-

Raum einreisen. Was seither geschah, ist öffentlich nicht bekannt. Klar ist aber: Effektiver Rechtsschutz sieht anders aus.

#### b) Gegenseitiges Vertrauen

Das zweite Problem der europäischen Sicherheitszusammenarbeit ist damit schon angedeutet: Sie kann nur funktionieren, wenn die Mitgliedstaaten einander vertrauen, und dafür gibt es nicht immer gute Gründe. Wenn sie die Binnengrenzkontrollen abschaffen, müssen sie darauf vertrauen, dass die Außengrenzkontrollen, etwa in Griechenland oder Malta, umso besser funktionieren. Wenn sie sensible Daten von Personen den Sicherheitsbehörden anderer Mitgliedstaaten an mehreren 100000 Computerterminals in der EU zugänglich machen, müssen sie darauf vertrauen, dass an allen diesen Terminals Vorkehrungen gegen Missbrauch bestehen, von Portugal bis Finnland. Wenn sie Personen auf der Grundlage eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten europäischen Haftbefehls festnehmen und übergeben, müssen sie darauf vertrauen, dass der Haftbefehl einen guten Grund hat und den Verdächtigen im anderen Mitgliedstaat ein faires Verfahren erwartet.

Rechtlich schlägt sich dieses Problem vor allem in den Bedingungen für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten nieder, und damit nähere ich mich dem Regionalen. Im Beitrittsvertrag mit Kroatien ist vorgesehen, dass wesentliche Elemente des sogenannten Schengen-Besitzstandes, vor allem der Wegfall der Binnengrenzkontrollen und die Vergabe von Visa durch Kroatien für den gesamten Schengen-Raum nicht sofort mit dem Beitritt anwendbar werden, sondern erst einige Jahre danach – nach einer ausführlichen Evaluierung, in der festgestellt wird, ob Kroatien eine ausreichende Außengrenzkontrolle und eine effektive und rechtsstaatliche Anwendung des Schengen-Informationssystems gewährleisten kann. Rumänien und Bulgarien, die 2007 beigetreten sind, haben diesen Test bekanntlich noch nicht bestanden. (Bei der Beurteilung durch die anderen Mitgliedstaaten spielten freilich auch andere Motive wie die Angst vor Armutszuwanderung, vor allem durch Roma-Familien, eine Rolle.) Die Erfüllung der Anforderungen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, darunter auch die Achtung der Grundrechte, wird nach dem Beitrittsvertrag mit Kroatien von der Europäischen Kommission besonders überwacht; schon vor dem Beitritt gab es dazu regelmäßige Monitoring-Berichte mit Prioritäten für ausständige Reformen, zum Beispiel zur Richterausbildung und

Korruptionsbekämpfung. Nach dem Beitritt kann die Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen aufgrund einer Schutzklausel im Vertrag ausgesetzt werden, wenn ernste Mängel bei der Umsetzung des Unionsrechts bestehen. Zugleich stellt die EU auch Geldmittel zur Verfügung, damit Kroatien seine Justiz- und Verwaltungskapazitäten stärken und die Außengrenzkontrollen verbessern kann.

Das ist allerdings nur die gesamteuropäische und institutionelle Seite. Vertrauen ist aber vor allem konkret; es entsteht am ehesten im direkten persönlichen Kontakt. In diesem Bereich nun können bilaterale Abkommen und regionale Praktiken eine wichtige Rolle spielen. Als Beispiel dafür möchte ich den Vertrag zwischen Österreich und Slowenien über die polizeiliche Zusammenarbeit nehmen: Vereinbart wurden darin u.a. vereinfachte Formen der Amtshilfe, die nicht über Zentralstellen, sondern direkt von Sicherheitsbehörde zu Sicherheitsbehörde laufen können, gemeinsame Fortbildung des Personals, grenzüberschreitende Observation und Nacheile, auch der Einsatz von verdeckten Ermittlern im jeweiligen anderen Land, gemeinsame Ermittlungsgruppen, die Entsendung von Verbindungsbeamten und ein gemischter Streifendienst. Hier geht es also nicht um bloßen Informationsaustausch, sondern um konkretes gemeinsames Handeln. Wenn das funktioniert, sind wir schon ein gutes Stück weiter.

## **Fazit**

Wie in vielen anderen Bereichen gilt es auch in der Sicherheitspolitik, die Balance zu halten: zwischen Sicherheit und Freiheit, zwischen europäischer Harmonisierung und mitgliedstaatlicher Autonomie, zwischen abstrakten Rechtsregeln und konkretem Vollzug. Und wie in anderen Bereichen können die Regionen hier Vorbild oder Problemzonen sein: Es kommt eben darauf an, was man daraus macht.

## Quellen

Eine ausführliche Beschreibung der Entwicklung der europäischen Sicherheitszusammenarbeit mit Einzelnachweisen und Literaturangaben findet sich in: Merli, Franz, *Innere Sicherheit als eine europäische Aufgabe?*, in: Niopoulos-Strangas, Julia (Hg.), *Rechtsstaat, Freiheit und Sicherheit in Europa/Rules of Law, Freedom and Security in Europe/État de droit, liberté et sécurité en Europe* (Societas Iuris Publici Europaei 6), Athen–Baden–Baden–Brüssel 2010, 367–402. Daraus wurden einzelne Passagen in diesen Text übernommen.

Einen detaillierten Überblick über den Informationsaustausch in der europäischen Sicherheitszusammenarbeit und ihre Probleme gibt: Boehm, Franziska, *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice*, Heidelberg–London–New York 2012.

Die genannte Entscheidung der österreichischen Datenschutzkommission stammt vom 07.06.2005, trägt die Aktenzahl K121.001/0009-DSK/2005 und ist unter: <http://www.ris.bka.gv.at/Dsk/> zugänglich. Der Kontext wird geschildert

von: König, Gregor, Die datenschutzrechtliche Umsetzung und Praxis von Schengen in Österreich, in: Bräunmoser, Stephan / Giess, Sabine / Lagodny, Otto (Hg.), *Schengen in der Praxis*, Zürich–St. Gallen–Wien–Baden–Baden 2009, 171–188 (180ff).

Der Beitrittsvertrag zwischen den bisherigen EU-Mitgliedstaaten und Kroatien kann unter: [http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/new\\_accession\\_treaties.htm](http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/new_accession_treaties.htm) (12.08.2013) nachgelesen werden. Die geschilderten Regelungen finden sich in den Artikeln 4, 30, 31, 36 und 39 der »Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien« (die einen Vertragsbestandteil bildet). Der letzte Monitoring-Bericht stammt vom 26.03.2013 und ist unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CCM:2013.0171:FIN:DE:PDF> (12.08.2013) zugänglich.

Der genannte Vertrag zwischen Österreich und Slowenien über die polizeiliche Zusammenarbeit kann unter: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004037> (12.08.2013) nachgelesen werden.

## Europa. Was ist das?

Europa neu zu denken setzt die Beantwortung der Frage voraus, welches Europa wir eigentlich wollen. Die Zukunft ist nicht etwas, das sich ohne unser Zutun quasi von selbst ereignet. Sie ist vielmehr etwas, das erst durch unser eigenes Mitwirken, durch unser Wissen und Nichtwissen, unsere Hoffnungen und Befürchtungen Gestalt annehmen kann. Die einzelnen Beiträge sind überarbeitete Fassungen zweier Tagungen, die in Triest stattfanden.

Drei Problembereiche werden diskutiert: Das Laboratorium Europa, Europäische Künste, Erzählungen, Sprachen sowie Europäische Lebenswelt und Raum. Dabei spielen die Dialektik von Herkunft und Zukunft sowie die Kreativität von Widersprüchen und Synergien eine große Rolle.

