

Bürgerrechte & Polizei

**Cilip 45
Nr. 2/1993**

Schwerpunkt:

Polizei und Ausländer

außerdem:

**Grüner Innenminister im
Kanton Zug (Schweiz)
Niedersächsisches
Polizeigesetz**

Bürgerrechte & Polizei CILIP

Preis: 10,-- DM

Herausgeber:

Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.

Verlag: CILIP, Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Redaktion + Gestaltung: Otto Diederichs

Satz: Ulrike Brand

Übersetzungen: Dave Harris

Druck: Contrast-Druckerei GmbH

Berlin, Juli 1993

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin,

Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Einzelpreis: 10,-- DM p.V./Jahresabonnement (3 Hefte): 24,-- DM p.V./

Institutionsabonnement: 45,-- DM p.V.

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den Autoren

Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei /CILIP 45 (2/93)

Redaktionelle Vorbemerkung.....	4
Wie fremdenfeindlich kann Statistik wirken? <i>Roland Appel</i>	6
Vom Einheitlichen Binnenmarkt zum Gemeinsamen Abschieberaum, <i>Heiner Busch</i>	14
Die Sicherung der deutschen Ostgrenze, <i>Otto Diederichs</i>	24
Ausländererfassung in der Bundesrepublik, <i>Thilo Weichert</i>.....	30
Wie wird die Bundesrepublik mit illegaler Zuwanderung fertig? <i>Alexander Müller</i>	40
Die 'Arbeitsgruppe Ausländer' bei der Berliner Polizei, <i>Otto Diederichs</i>	46
Die Polizei muß ihren Schutzauftrag erfüllen! (<i>Dokumentation</i>)	50
Asylpolitik in den Niederlanden, <i>Wil van der Schans</i>.....	53
Spanien, die Grenze nach Süden, <i>Heiner Busch</i>	58
Die Novellierung des Niedersächsischen Polizeigesetzes, <i>Rolf Gössner</i>.....	64
Grüne Kriminalpolitik im Schweizer Kanton Zug, <i>Martin Herrnkind</i>.....	72
Chronologie, <i>Kea Tielemann</i>	76
Literatur.....	86
Summaries	96

Redaktionelle Vorbemerkung

von Otto Diederichs

Die in der letzten Ausgabe geäußerte Befürchtung, daß das Thema Rechtsradikalismus/Rechtsextremismus die politische Entwicklung in der Bundesrepublik noch für längere Zeit dominieren würde, hat sich leider bewahrheitet. Mehr noch, mit dem fürchterlichen Brandanschlag in Solingen am 29. Mai (und den Folgeanschlägen) wurde zudem ein neuer Höhepunkt erreicht. Umso wichtiger erschien es uns, die vorgeblichen Ursachen von Fremdenfeindlichkeit sowie den politischen und polizeilichen Umgang mit Ausländern in diesem Heft näher zu untersuchen.

Zum Schwerpunkt:

Seit dem 1.7.93 gilt in der Bundesrepublik das als "Asylkompromiß" zwischen den Regierungsparteien CDU/CSU und FDP und der SPD-Opposition ausgehandelte verschärfte Asylrecht. Seine Auswirkungen bekamen Flüchtlinge und illegale ImigrantInnen unmittelbar nach Inkrafttreten um 0.00 Uhr zu spüren: Wer aus einem der sog. "sicheren Drittländer" versuchte, auf deutschen Boden zu gelangen, wurde unmittelbar wieder zurückgeschoben - die Tür blieb zu. Allein an der Grenze zu Polen und zur Tschechischen Republik waren dies in der ersten Nacht über 100 Personen.¹

Da die Bundesrepublik Deutschland nunmehr von einem geschlossenen Korridor "sicherer Drittstaaten" umgeben ist, ist ein Zugang zum deutschen Asylverfahren auf dem Landwege nicht mehr möglich. Zusätzlich ist auch der Zugang über eine Einreise auf dem Luftweg erschwert. Künftig müssen die Menschen am Flughafen in geschlossenen Bereichen eine (in einem beschleunigten Verfahren durchgeführte) Entscheidung über ihren Asylantrag abwarten.

Daß sich durch diese Maßnahmen angesichts der weltweit ca. 17,5 Millionen Flüchtlinge² im Grunde nichts ändern wird, wird dabei nicht einmal geleugnet. Ungewöhnlich offen wird etwa erklärt, daß es durch die verschärften

1 Berliner Morgenpost v. 2.7.93

2 1993 World Refugee Survey, zit. nach: Berliner Morgenpost v. 21.5.93

Maßnahmen zu einem "verstärkten Drang zur Illegalität"³ kommen wird und AusländerInnen, denen es gelingt, trotz der Kontrollen ins Land zu gelangen, eine Ausländerbehörde gar nicht erst aufsuchen, sondern "gleich zur Schwarzarbeit gehen" werden.⁴

Die nächsten Probleme und Anschläge sind damit in den neuen Maßnahmen gleich mitenthalten - zynischer kann Politik kaum sein. Geradewegs so, als sollte diese Aussage noch einmal unterstrichen werden, klagen brandenburgische Kommunen bereits über sinkende Asylbewerberzahlen. Die Kreise, so das Sozialministerium, seien verunsichert, "weil sie (...) bereits Heime schließen und das dortige Personal entlassen müßten. Durch den Rückgang verringerten sich auch die finanziellen Zuweisungen des Landes für die Betreuung der Asylbewerber."⁵ (siehe auch S. 12)

*Das vorliegende Heft von **Bürgerrechte & Polizei/CILIP** setzt sich in seinem Schwerpunkt mit der Rolle der Polizei in diesem Spannungsfeld auseinander.*

*Die Frage des polizeilichen Umganges mit dem Rechtsradikalismus und/oder mit AusländerInnen und AsylbewerberInnen wird uns zukünftig immer wieder beschäftigen (müssen). In der nächsten Ausgabe (erscheint Ende November) wird **Bürgerrechte & Polizei/CILIP** sich angesichts der ggw. überall anlau-fenden Strukturveränderungen der Polizei ausführlicher mit der Frage der Rekrutierung und Ausbildung künftiger PolizeibeamtInnen befassen.*

Otto Diederichs ist Redakteur und Mit-herausgeber von **Bürgerrechte & Poli-zei/CILIP**

3 Der Tagesspiegel v. 1.7.93

4 ebd.

5 Berliner Morgenpost v. 6.7.93

Wie fremdenfeindlich kann Statistik wirken?

- AsylbewerberInnen: ein Problem der großen Zahl?

von Roland Appel

Die Zahl der statistisch erfaßten Asylanträge ist 1992 auf angeblich über 400.000 gestiegen, 1991 wurden ca. 256.000 und 1990 etwa 193.000 Anträge registriert, 1989 waren es 121.000 und 1988 rund 103.000.¹ Der propagandistische Aufschrei im Rahmen der Asyldebatte nach einer Begrenzung solcher 'Fluten' ist allerdings zweifelhaft angesichts der Tatsache, daß die Statistiken keine exakten Rückschlüsse darauf zulassen, wieviele Menschen sich denn nun real hinter diesen Anträgen verbergen. Ob jemand erstmalig in der Bundesrepublik um Asyl nachsucht oder nach zwischenzeitlicher Verschärfung der Situation im Heimatland einen Asyl-Folgeantrag stellt, wird ebensowenig berücksichtigt wie - mit Inkrafttreten der neuen Familienasylregelungen - die Miterfassung der Angehörigen.

Grundsätzlich muß vor der Illusion gewarnt werden, Migration in der Migrationsgesellschaft statistisch exakt zu erfassen. Die These von der 'Asylan-tenflut', die dumpf an nationalistische Überfremdungsgefühle appelliert, beruht auf dem Illusionstrick einer nur teilweise ausgeleuchteten Bühne. So kamen von 1989-91 in die Bundesrepublik Deutschland:

	Zusammen	AsylbewerberInnen	AussiedlerInnen
1989	ca. 872.000	121.000	751.000
1990	ca. 590.000	193.000	397.000
1991	ca. 477.000	256.000	221.000

Quelle: Stat. Jahrbuch, BM 1991

¹ Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1991, S. 73

Gleichzeitig weisen die statistischen Jahrbücher für die Jahre 1989 bis 1991 aus, daß rund 422.000, 545.000 und 582.000 Menschen die Bundesrepublik Deutschland freiwillig verlassen haben.²

Binnenmigration innerhalb der Bundesrepublik, also die ÜbersiedlerInnen aus der ehemaligen DDR - 1990 immerhin noch 250.000 - bleiben dabei außer acht, da sie nicht vollständig erfaßt werden können. Auch die über 400.000 einst in der Bundesrepublik und der ehemaligen DDR stationierten Soldaten tauchen in keiner Statistik auf.

Kosten oder Nutzen der Zuwanderung?

Es stellt sich die Frage, ob die behaupteten Belastungen der öffentlichen Haushalte zutreffen. Schließlich gründen sich Vorurteile gegen Ausländer überwiegend auf solche Befürchtungen.

Während die ZuwanderInnen im Zeitraum 1988-91 ca. 29 Mrd. DM Steuern und Sozialabgaben zahlten, lenkten sie weitere 25 Mrd. DM an indirekten Steuern in die öffentlichen Haushalte. Ihre Nachfrage erzeugte direkte Einsparungen von Sozialausgaben von 3 Mrd. DM. Einem volkswirtschaftlichen Gesamtgewinn von 57 Mrd. DM standen im gleichen Zeitraum Kosten für Sozialhilfe, Unterbringung, Eingliederung bis hin zum Sprachkurs in Höhe von 16 Mrd. DM gegenüber.³ AsylbewerberInnen und AussiedlerInnen haben für die Bundesrepublik während dieser Zeit also einen Reingewinn von 41 Mrd. DM erwirtschaftet! Neuere Berechnungen des 'Rheinischwestfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI)' gehen allein für 1991 sogar von 50 Mrd. Gewinn aus.

Der Legende von den hohen Kosten der Asyl- und Einwanderungsentwicklung steht in Wirklichkeit also ein erheblicher Nutzen gegenüber.

Daneben steht die (geschürte) Furcht, die Flüchtlinge könnten das soziale Netz plündern, den Einheimischen den knappen Wohnraum und - mehr noch - die Arbeitsplätze wegnehmen, im Vordergrund.

Ihre Ursache liegt in der von der Regierung Kohl/Genscher seit 1982 verfolgten Umverteilung von unten nach oben. Ergebnisse sind zum einen eine Politik der Vernichtung von Wohnraum und der Begünstigung von Mietwucher sowie eine hohe andauernde strukturelle Arbeitslosigkeit.

So waren allein in Nordrhein-Westfalen zur Jahreswende 91/92 ca. 757.000 Menschen ohne Arbeit. Gleichzeitig klagte das Handwerk über 50.000 feh-

2 Ebd., S. 93

3 Presse- u. Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Informationen zum Thema Ausländer in Deutschland, Bonn, o.D., (ca. Feb. 1992), S. 9

lende Fachkräfte und 20.000 unbesetzte Lehrstellen.⁴ Die Wirtschaftspolitik der "Wende-"Regierung hat seit 1982 neben einer steuerrechtlichen Begünstigung der einkommensstärkeren Schichten eine konsequente Vernachlässigung des unteren Drittels der Gesellschaft betrieben. Dank dieser Umverteilung von gesellschaftlichem Reichtum leben heute nach Schätzungen des 'Deutschen Gewerkschaftsbundes' mindestens sechs Millionen Menschen unter der Armutsgrenze. Der 'Paritätische Wohlfahrtsverband' rechnet 10% der Bevölkerung zu den Armen.⁵ Auch der Frage, ob ZuwanderInnen den Einheimischen Arbeitsplätze wegnehmen, wurde nachgegangen. So wurden per Saldo 25.000 neue Stellen geschaffen.⁶ Für eine Verdrängung von Alteingesessenen gibt es keine Belege. ZuwanderInnen nehmen dabei die schlechtesten Jobs und verhelfen dabei deutschen KollegInnen zu besseren Positionen.

Die Ungleichbehandlung von AsylbewerberInnen und AussiedlerInnen halten Wirtschaftskreise demzufolge für ökonomisch nicht rational und die weitgehende Rechtlosigkeit der De-facto-Flüchtlinge volkswirtschaftlich und sozialpolitisch für nicht wünschenswert.

Vor dem Hintergrund zumeist hausgemachter sozialer Probleme erscheint die Asyldebatte für politische Parteien ein willkommenes Instrument, ihre Untätigkeit zur Lösung von Arbeitslosigkeit und Wohnungsmangel zu verschleiern. Denn wer glaubt, daß er wegen "Ausländern und Asylanten um Arbeitsplatz und Wohnung bangen muß", fragt nicht mehr nach den wirklichen Verantwortlichkeiten.

Das Phantom der Schlepper und des Sozialhilfe-Betrugs

Zwei weitere Vorwürfe spielen in der Asyldiskussion eine beachtliche Rolle: Der "massenhafte Mißbrauch" von Sozialhilfe durch Mehrfachbezug, die "massenhafte Einschleusung" von Flüchtlingen durch "Schlepperorganisationen".

Beispiel "Asylmißbrauch" im Landkreis Aachen: Dort hatten sich 1991 nach Presseberichten angeblich 1297 der 4142 registrierten AsylbewerberInnen nicht zum "Zählappell" gemeldet.⁷ Es folgte die Forderung nach erkennungsdienstlicher Behandlung aller Flüchtlinge und einem landesweitem Zählappell. Kaum Beachtung fand dagegen wenige Wochen später die Notiz

4 Neue Rhein Zeitung v. 10.1.92

5 Armutsbericht des 'Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes'1989

6 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, a.a.O.

7 Westfalenpost v. 13.6.91

einer Lokalzeitung, wonach in 1297 angeblichen Mißbrauchsfällen 52 Ermittlungsverfahren geführt worden waren, von denen 49 negativ endeten. Lediglich drei Fälle von Mißbrauch erwiesen sich als stichhaltig.⁸ Meßbarer Erfolg der Aktion war (gewollt?) in erster Linie ihre Stimmungsmache. Ebensowenig stichhaltig erwies sich bei näherer Betrachtung der Vorwurf des "Schlepperunwesens" in NRW. Seit 1976 arbeiten Polizeien des Bundes und der Länder zusammen, um "Schlepper-Kriminalität" zu bekämpfen. Bei der Grenzschutzdirektion Koblenz sammelt eine Zentralstelle Daten über die unerlaubte Einreise von Ausländern und seit Mai 1992 haben die Innenminister von Bund und Ländern eine Arbeitsdatei auf Bundesebene sowie einen personenbezogenen Meldedienst eingerichtet.⁹ Diesem hohen Aufwand stehen allerdings bescheidene Ergebnisse gegenüber; in Nordrhein-Westfalen für das Jahr 1991 ganze 102 Verdachtsfälle (bei ca. 70.000 Flüchtlingen). Die Landesregierung räumt ein, daß sich im Zuge der Verfahren nur in wenigen Fällen Anhaltspunkte für Schlepperorganisationen ergeben haben. So seien überwiegend in Einzelfällen Verwandte oder Freunde eingeschleust worden, sechs Angeklagte sind 1991 wegen des Verstoßes gegen das Ausländer- bzw. Asylverfahrensgesetz verurteilt worden. Es ist davon auszugehen, daß bundesweit das "massenhafte Schlepperunwesen" auf etwa 30 nachgewiesene Fälle geschätzt werden muß - eine wahrhaft massive Bedrohung des Rechtsstaates!

Nach der Änderung des Asylrechts

Der neue Grundgesetzartikel 16a und die Begleitgesetze haben das Asylrecht zur Farce verkommen lassen und schaffen Verschärfungen, deren Auswirkungen für den staatlichen Sicherheitsapparat und die Justiz vor allem in der Illegalisierung von Flüchtlingen und ZuwanderInnen liegen.

Zahlreiche Gesetzesänderungen des Verfahrens und die Rechtsprechung haben es bereits bis an den Kernbereich ausgehöhlt: Einschränkungen der Widerspruchs- und Berufungsmöglichkeiten, Einführung des Visumszwangs für Hauptherkunftsländer, Arbeitsverbot für AsylbewerberInnen, Kürzungsmöglichkeiten bei der Sozialhilfe, individuelle Zurechnung von Verfolgungstatbeständen, Abschiebungen in Krisengebiete, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, Verfahrensverkürzungen, zentrale Unterkünfte und Anlaufstellen für Flüchtlinge, Einführung des vereinfachten Verfahrens für die Hauptherkunftsländer Polen, Rumänien, Jugoslawien und die Türkei, Einführung des Einzelrichters, zuletzt durch das "Beschleunigungsgesetz", der

8 Aachener Volkszeitung v. 30.11.91

9 Landtag von Nordrhein-Westfalen, Drs. 11/4051

führung des Einzelrichters, zuletzt durch das "Beschleunigungsgesetz", der Begriff des offensichtlich unbegründeten Antrages, nochmalige Verkürzung des Rechtsweges, Sammellager und weitere Restriktionen.

Vor diesem Hintergrund geht es darum, die niedrigen Anerkennungsquoten von 3,5% für 1989 oder 6,9% für 1991 richtig zu verstehen. Drohen Flüchtlingen Folter oder Todesstrafe, so ist dies nach geltender höchstrichterlicher Rechtsprechung seit einigen Jahren kein genereller Asyl-Anerkennungsgrund mehr, sondern der/die AntragstellerIn muß individuelle Verfolgungsgründe glaubhaft machen. Nur staatliche Verfolgung ist asylrelevant: Sind die Verfolger Bürgerkriegsparteien, Privatarmeen oder Terrorgruppen, gilt kein Asylrecht.

Bereinigt, so ließ der GRÜNE Bundesratsminister von Niedersachsen Jürgen Trittin berechnen, lagen die Anerkennungsquoten 1988 und 1989 bei 19% bzw. 16%.¹⁰

Nicht zufällig besteht in der Öffentlichkeit weitgehend der Eindruck, 94% abgelehnte AsylbewerberInnen seien nach Abschluß ihres Verfahrens zu Unrecht in der Bundesrepublik und müßten nun schnell abgeschoben werden. Beim größten Teil der Flüchtlinge, denen Folter und Schlimmeres droht, bestehen bisher Schutznormen, die sich in erster Linie aus den Artikeln 1 und 2 GG (Schutz der Menschenwürde und des Lebens) sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention ableiten. Darunter fallen nach entsprechenden Untersuchungen über 60% der AsylbewerberInnen.

Diese De-facto-Flüchtlinge erhielten gruppenbezogen oder individuell rechtmäßige Verlängerungen ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik - allerdings auf niedrigstem Niveau. Daraus folgt einerseits, daß selbst die Abschaffung des Art. 16 Absatz 2 GG noch keineswegs gleichbedeutend mit der von ihren Befürwortern gewollten Reduzierung der Flüchtlinge ist. Sie wird allerdings empfindliche Auswirkungen auf deren Rechtsstellung und Verfahrensgarantien haben. Menschenrechtlich, sozialpolitisch und volkswirtschaftlich kann dies nicht akzeptiert werden.

EinwanderInnen: dringend gesucht!

Nicht erst seit dem berühmten 'Pillenknick' ist bekannt, daß die Zahl der Deutschen in den kommenden vierzig Jahren sinkt.

Nach Statistiken des 'Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger' kommen heute noch drei 20-60jährige BürgerInnen auf eine/n RenterIn. Ohne Einwanderung hat im Jahr 2040 jeder Erwerbstätige einen Rentner zu un-

¹⁰ Die Welt v. 7.12.90

terhalten. Entsprechend würden die Versicherungsbeiträge auf bis zu 40% des Einkommens klettern.¹¹ Somit ergibt sich die Notwendigkeit einer aktiven Einwanderungspolitik bereits aus rein ökonomischen Eigeninteresse. Wenn diese Einwanderung nicht schnell beginnt, so müssen, beziffert die 'Wirtschaftswoche', ab dem Jahr 2000 eine Million EinwanderInnen pro Jahr angeworben werden.¹²

Stattdessen bleibt derzeit als einzige offiziell geduldete Ausnahme der Familiennachzug.

Parallel zur rigiden Abschottungspolitik fördert die Bundesregierung aber gleichzeitig klammheimlich die Einwanderung von Personen bestimmter Berufsgruppen, die in einer höchst vertraulich gehaltenen Arbeitskräfte-Aufenthaltsverordnung erfaßt sind. An der Spitze der mit besonderer Zuvorkommenheit behandelten EinwanderInnen - vornehmlich aus Polen, CSFR und Ungarn- rangierten dort 1991 Personen, die Heil- und Pflegeberufe erlernt haben, um hier dem Pflegenotstand abzuhelpfen. Aber auch Opfer des Frauenhandels, die hier zur Prostitution gezwungen werden, konnten ohne Schwierigkeiten als "Folkloretänzerinnen" mit behördlichem Segen 'importiert' werden.

Die Problem der Zweidrittelgesellschaft

Da die Asyldebatte in der breiten Öffentlichkeit offenbar mit falschen Argumenten geführt werden kann, stellt sich die Frage, welche - begründeten oder nicht begründeten - sozialen Ängste vorhanden sind, die die Annahme des Erklärungsmusters 'vom vollen Boot' begünstigen.

Gesetze und Verordnungen regeln den Umgang und die Rechtsverhältnisse eines Gemeinwesens. Sie sind auch Spiegel gesellschaftlicher Verhältnisse. So führen die oft zur "Eindämmung des Asylmißbrauchs" eingeführten Gesetze praktisch zu Diskriminierungen und wirken einem friedlichen und verständnisvollen Neben- und Miteinander von Flüchtlingen und 'Eingeborenen' entgegen.

Das soll wohl auch so sein, denn auch der "Antragsstau" des 'Bundesamtes für die Anerkennung von Flüchtlingen (BAFl)' in Zirndorf ist, so wurde im Sommer 1992 enthüllt, gewollt. 360.000 Anträge liegen dort zeitweise auf Halde,¹³ selbst offensichtlich begründete Asylbegehren von Familienangehörigen bereits anerkannter Flüchtlinge werden liegengelassen, und von den Ländern bereits angeworbene Beamte zur Aufarbeitung der Akten werden nicht eingestellt.

11 Wirtschaftswoche Nr. 44, 1991, S. 21

12 Wirtschaftswoche Nr. 37, 1991, S. 142

13 Frankfurter Rundschau v. 21.1.92

Datenschutz - nicht für Flüchtlinge

Wer als Staatenloser, als Kontingentflüchtling (wie z.B. die jüdischen EinwanderInnen aus der GUS) oder als Asylberechtigter einen Fremdenpaß beantragt, muß zusätzlich zu den üblichen Daten ein Formblatt mit Fragen nach Hautfarbe, Haarfarbe, Nasen- und Gesichtsform beantworten; bei Deutschen genügen hier Augenfarbe und Größe.¹⁴

Nichtsdestotrotz ist ein Element des neuen Asylverfahrensgesetzes die erkennungsdienstliche Erfassung aller AsylbewerberInnen und die Errichtung der Datei 'AFIS' beim Bundeskriminalamt, die ähnlich geführt wird wie die Dateien, die Straftäter - bzw. straftatbezogene Informationen enthalten. Wer Asyl beantragt, ist offenbar grundsätzlich verdächtig - das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wird für Flüchtlinge vom Staat kurzerhand außer Kraft gesetzt: Da wird schon einmal in Drensteinfurt das Sozialgeheimnis gebrochen, indem der 'Malteser Hilfsdienst' Daten über die Kleideransprüche von Flüchtlingen bekommt¹⁵ oder Geheimdienste horchen AsylbewerberInnen flächendeckend aus und verhören sie wie der Bundesnachrichtendienst (BND) unter der Tarnadresse 'Hauptstelle für Befragungswesen' nach den Verhältnissen in ihren Heimatländern und werten diese Informationen für das Bundeskanzleramt aus. Anwälte sind bei diesen Gesprächen in der Regel nicht beteiligt.

Flüchtlinge als Objekte finanzieller Begierde

Nicht nur Abschreckung und Abstempelung sind Bestandteile der praktizierten Asylpolitik. Die Flüchtlinge sind zudem auch Objekt finanzieller Umverteilungsinteressen zwischen Kommunen, Ländern und Bund. Seit Bestehen der FDP-CDU-Koalition in Bonn hat eine ungerechte Umverteilung des Steueraufkommens zulasten der Kommunen stattgefunden. Deren chronische Finanznot wird nun häufig zulasten der AsylbewerberInnen behoben.

Beispiel 1: In Nordrhein-Westfalen haben - bis auf die im Sommer 1992 aufgenommenen Kontingentflüchtlinge - zahlreiche Gemeinden Bürgerkriegsflüchtlinge aus Jugoslawien, die hier nur bei Verwandten das Ende der Kämpfe abwarten wollen, regelmäßig gedrängt, einen Asylantrag zu stellen. Hintergrund: Obwohl von vornherein klar war, daß der Antrag abgelehnt wird, wird in diesem Falle die Sozialhilfe vom Land erstattet.

¹⁴ die tageszeitung v. 17.2.92

¹⁵ Schreiben des Datenschutzbeauftragten NRW an eine Flüchtlingsinitiative v. 14.5.92

Beispiel 2: AsylbewerberInnen, die Arbeit haben, wird nicht gestattet, falls sie eine finden, selbst eine Wohnung zu mieten. Stattdessen werden ihnen in Wohnunterkünften Gebühren berechnet, die selbst Wuchermieten in den Schatten stellen. So zahlten z.B. 4 Personen für gemeinsame 12qm Unterkunft je 618,-- Monatsmiete. Hintergrund: Die Kommune berechnet juristisch gesehen keine Miete, sondern erhebt Gebühren und diese ist in solcher Höhe kein rechtswidriger Mietwucher. Durch die hohen Gebühren werden die Asylbewerber wieder unter das Sozialhilfeniveau gedrückt - die sie wiederum vom Land erstattet bekommen: So werden Flüchtlinge zu "Transfergehilfen" von Geldern in die Gemeindetaschen.

Beispiel 3: Im Kreise Siegen kürzen Kommunen selbstherrlich Sozialhilfe für Flüchtlingskinder pauschal um 20% oder rufen amtlich - wie der NRW-Städte- und Gemeindebund - dazu auf, "soweit irgend möglich, in den von ihnen betriebenen Unterkünften zur Unterbringung von Asylbewerbern und de-facto-Flüchtlingen ebenfalls für einen abschreckenden Effekt durch die Art der Unterbringung zu sorgen."¹⁶

Beispiel 4: Brandenburgische Kommunen beklagen unterdessen bereits sinkende Zahlen von AsylbewerberInnen. Hintergrund: Durch den Rückgang verringern sich auch die finanziellen Zuweisungen des Landes. Zudem beklagen die Kommunen, "daß ihnen die Kaufkraft verlorengehe".¹⁷

Derartige Methoden sind, wenn sie Privatpersonen im Geschäftsleben unternehmen, illegal, werden als Subventionsbetrug oder Erschleichung öffentlicher Gelder verfolgt. Es ist jedoch gängige Praxis, daß nicht der Mißbrauch von Asylgeldern durch die Gemeinden, sondern Einzelfälle von doppelt bezogener Hilfe durch Asylbewerber zur öffentlichen Diskussion geraten. Die Subventionstransfers von Millionenbeträgen zugunsten der Gemeinden werden bisher von den Rechnungshöfen nicht untersucht.

Roland Appel ist Politologe und Publizist, derzeit MdL der GRÜNEN im Landtag Nordrhein-Westfalen

16 Städte- und Gemeindebund NRW (Hg.): Mitteilungen Nr. 20/90, S. 330

17 Berliner Morgenpost v. 6.7.93

Vom Einheitlichen Binnenmarkt zum Gemeinsamen Abschiebungsraum

- politische Grenzsicherung in Europa

von Heiner Busch

Mit der Schaffung des EG-Binnenmarktes haben die Exekutiven die bis dahin nationalen Abschottungspolitiken auf europäisches Niveau gehoben. Die Außengrenzen der EG sollen danach insbesondere gegen "unkontrollierte Zuwanderung" abgeschirmt werden. Im folgenden wird die Vorgeschichte dieser europäischen "Harmonisierung" und die Folgen dieser Vertragspolitik - auch für die Nachbarländer - näher untersucht.

Seit Anfang der 80er Jahre kamen sich die Länder des nördlichen Westeuropas mit ihrer Abschottungspolitik gegen Flüchtlinge und ImmigrantInnen immer wieder in die Quere. Man verfolgte zwar das gleiche Ziel, die Begrenzung oder Verhinderung von Zuwanderung vor allem aus der Dritten Welt, betrieb dies aber nach dem St. Florians-Prinzip: Hauptsache, die eigenen Grenzen blieben dicht und die eigenen Asylverfahren wurden nicht überlastet. Die Wirkungen auf den Nachbarstaat, in den die jeweiligen Fluchtbewegungen umgeleitet wurden, und noch mehr: das Schicksal der unmittelbar Betroffenen, interessierten nicht. Europa begann sich zum Verschiebebahnhof für Menschen auf der Flucht zu entwickeln. Das Problem der "refugees in orbit", der umherirrenden Flüchtlinge, die mit ihrem Antrag auf Anerkennung in keinem Land eine wirkliche Chance hatten, begann sich nach und nach zu vergrößern.

Das Beispiel Schönefeld 1984-86

Mit der sukzessiven Verhängung der Visumpflicht für die Herkunftsländer von Flüchtlingen im nördlichen Westeuropa war der direkte und legale Weg in diese Länder weitgehend verschlossen worden. Die Konsulate stellten keine Einreisevisa für Flüchtlinge aus, der Landweg war für Menschen aus der Dritten Welt ausgeschlossen und die Fluggesellschaften wurden darauf

festgelegt, keine Personen zu befördern, die nicht über die notwendigen Einreisepapiere verfügten.

Der Flughafen Schönefeld bildete in dieser Kette ein Loch, dessen Geschichte sehr deutlich das Funktionieren der konkurrierenden einzelstaatlichen Abschottungspolitiken illustriert.

Bis 1985 stellte die damalige DDR, auf deren Territorium Schönefeld lag, problemlos Transitvisa zur Weiterreise in die BRD und Westberlin oder nach Skandinavien aus. Seit dem 1. Halbjahr 1984 nutzten vor allem Tamilen aus Sri Lanka diesen Weg nach Westberlin und ins Bundesgebiet. 1984 konnten so zwischen 100 und 200 tamilische Flüchtlinge monatlich in Helmstedt ihren Asylantrag stellen.¹ Durch ein Abkommen zwischen dem Westberliner Senat und der DDR-Fluggesellschaft 'Interflug' im Juli 1985 wurde diesem Weg zum Asylverfahren ein gesamtdeutscher Riegel vorgeschoben: die DDR stellte Tamilen nur noch dann ein Transitvisum für die Weiterreise in die BRD oder Westberlin aus, wenn sie ein Einreisevisum der BRD vorweisen konnten.²

Das Transitloch Schönefeld ließ tamilischen Flüchtlingen von da an nur noch den Weg über die Ostseefähren nach Dänemark und Schweden. Nach einigem Hin und Her kamen diese Länder im Dezember 1985 zu ähnlichen Regelungen mit der DDR, die sich aber nicht nur auf Tamilen, sondern generell auf Menschen aus Südasien sowie dem vorderen und mittleren Orient bezogen. Diese Einreisesperre wirkte so vollständig, daß in den folgenden Wochen kein einziger Asylbewerber mehr den Weg über die DDR nach Schweden und Dänemark fand.³

Im Februar 1986 zog die BRD nach und dehnte die zunächst nur für Tamilen getroffene Abmachung mit der DDR auf alle BürgerInnen visumspflichtiger Staaten aus.⁴ Ausgeschlossen von dieser Vereinbarung blieb nur Westberlin mit seinem Sonderstatus, um dessen Bedeutung sich im Sommer 1986 ein diplomatisches Tauziehen entwickelte. Im Oktober desselben Jahres gelang es dann, die Halbstadt in das Abkommen einzubeziehen. Das Transitloch Schönefeld war damit endgültig gestopft.⁵

Stunde der europäischen Exekutiven

Daß eine solche Form der Konkurrenz ein Ende haben müsse und eine euro-

1 Landespressedienst Berlin v. 5.7.84

2 Landespressedienst Berlin v. 1.8.85

3 die tageszeitung v. 3.2.86

4 Frankfurter Rundschau v. 3.2.86

5 vgl. rückblickend: Berliner Zeitung v. 22.12.92

päische Lösung des Asylproblems notwendig sei, war auch unter den Kritikern der Abschottungspolitik weitgehend unumstritten. Das Europäische Parlament legte im Jahre 1987 einen Bericht vor und verabschiedete eine Entschließung, die wesentliche Elemente einer humanen Flüchtlingspolitik aufzeigte: Der Bericht des Abg. Vetter hob das Problem der umherirrenden Flüchtlinge und der nur geduldeten De-facto-Flüchtlinge hervor und forderte, den Flüchtlingsbegriff auf Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge zu erweitern, EG-weit ein Grundrecht auf Asyl zu verankern, die Visumpflicht nicht zu einem Mittel der Abwehr von Flüchtlingen werden zu lassen, einen europäischen "Lastenausgleich" zu schaffen etc.⁶

Auch wenn die nationalen Exekutiven, die sich die Zuständigkeit für diese "Harmonisierung" nicht nehmen ließen, sich immer wieder zu ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingspolitik bekannten und das Problem der "refugees in orbit" in den Präambeln auftauchen ließen, änderte die Harmonisierung an der Zielrichtung und den Instrumenten der Abschottung nichts. Die im Binnenmarkt geplante Abschaffung der Kontrollen an den EG-Binnengrenzen wurde vielmehr zum Vorwand für die Bekämpfung der "unkontrollierten Zuwanderung" resp. der illegalen Einwanderung. Den Vorreiter machte dabei die Schengen-Gruppe, die die gemeinsame Visums- und Asylpolitik als "Ausgleichsmaßnahme" für die mit dem Abkommen bezweckte Aufhebung der Binnengrenzen deklarierte. Die entsprechenden Teile des im Mai 1990 unterzeichneten Schengener Durchführungsabkommens lagen im großen und ganzen bereits 1988 vor.⁷

Die unter den 'Zwölfen' ausgehandelten Abkommen reproduzieren in wesentlichen Teilen die Schengener Regelungen, klammern aber - vor allem aufgrund der britischen Weigerung - die Frage der Binnengrenzen systematisch aus. Statt eines umfassenden Vertrages wie in Schengen, erarbeitet man mehrere einzelne. Bisher liegen vor:

- das Dubliner "Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrages", das elf Staaten am 15.6.1990 und Dänemark am 13.6.1991 unterzeichneten, und
- das "Übereinkommen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft über das Überschreiten der Außengrenzen", das bereits zur Luxemburger Tagung der Innenminister im Juni 1991 vorlag, aber bisher wegen der Streitigkeiten Großbritanniens und Spaniens um Gibraltar nicht unterschrieben

6 Europäisches Parlament: Bericht im Namen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte zu den Fragen des Asylrechts, 23.2.87, PE DOK A 2-227/86/B, Entschließung zu den Fragen des Asylrechts, Amtsblatt der EG, Nr. C 99/167, 13.4.87

7 siehe: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 33 (2/89), S. 95 ff.

wurde.

Wie im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit finden die Verhandlungen auch hier nicht nur unter Ausschluß der Öffentlichkeit, sondern auch unter Ausschluß der formellen EG-Gremien als Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regierungen statt. Während die Innen- bzw. Justizminister in Polizeifragen als TREVI-Minister⁸ tagen, treffen sie sich in asyl- und ausländerpolitischen Angelegenheiten meist in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang als "für Einwanderungsfragen zuständige Minister der EG-Mitgliedstaaten". War es in Polizeifragen die TREVI AG 92, der die Vorbereitungen auf den Binnenmarkt übertragen wurden, so ist es hier die von den Ministern 1986 ins Leben gerufene "Ad-hoc-Gruppe Einwanderung", die diesen provisorisch anmutenden Titel auch jetzt noch führt, obwohl sie mittlerweile einen Rattenschwanz an Unterarbeitsgruppen nach sich zieht (Asyl, Visa, Außengrenzen, gefälschte Dokumente, Aufnahme/ Entfernung, Informationsaustausch). Ausländerpolitik und Polizeipolitik wurden nicht umsonst weitgehend parallelisiert. Überschneidungspunkte gibt es vor allem im Bereich der Überwachung der Außengrenzen und des Informationsaustauschs.

Erst durch den Maastrichter Vertrag erhält die informelle Zusammenarbeit der EG-Exekutiven europäische Weihen und wird als "intergouvernementale Zusammenarbeit" institutionalisiert.⁹ Die EG-Kommission, die bisher schon an den Sitzungen der Ad-hoc-Gruppe teilnehmen durfte, erhält damit im asyl- und ausländerpolitischen Bereich (nicht aber im Bereich der Polizeikooperation) Vorschlagsrechte. Das Europa-Parlament kann nun zwar mit einer etwas ausführlicheren Information rechnen, Mitbestimmungsrechte wird es auch in Zukunft nicht haben.

Visumpolitik/ Einreisevoraussetzungen

Die entsprechenden Artikel des Schengener Abkommens und das Außengrenzenabkommen sehen zunächst die Vergabe eines gemeinsamen Visums bzw. bis zu diesem Zeitpunkt die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen nationalen Visa vor. Damit verbunden ist nicht nur die Einigung auf diejenigen Staaten, für deren BürgerInnen in allen Staaten die Visumpflicht gelten soll. 1989 waren dies im Gesamt-EG-Rahmen 59, mittlerweile sind es 73

⁸ siehe hierzu: Bürgerrechte Polizei/CILIP 40 (3/91), S. 35 ff.

⁹ vgl. den Titel VI - Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, die neu in den EWG-Vertrag eingeführten Art 100c und 100d sowie die Regierungserklärungen zur "Asylfrage" und zur "polizeilichen Zusammenarbeit", die Teil des Vertrags sind

Staaten. Die "Negativliste" der Schengen-Staaten belief sich 1992 auf 120 Staaten.¹⁰ Eine weitere Vereinheitlichung unter den Schengen- und EG-Staaten und damit die weitere Ausdehnung der Visumspflicht ist in Aussicht gestellt.

Zu ihrer Durchsetzung bei der Einreise auf dem Luftweg fordern beide Abkommen die Einführung von Sanktionen gegen Transportunternehmen, die Personen ohne Visa in die EG bzw. den Schengener Raum befördern. Solche Regelungen gibt es bereits in Großbritannien, Dänemark, Belgien und der BRD.¹¹

Sowohl bei der Vergabe des Visums durch die Konsulate als auch bei der Kontrolle an den Grenzen sollen die beteiligten Staaten auch im Interesse ihrer Partner handeln, denen im Außengrenzenabkommen gar ein Einspruchsrecht gegen die Visumsvergabe eingeräumt wird.

Neben den nationalen Listen zur Einreiseverweigerung soll es zusätzlich eine gemeinsame per Computer geführte Liste geben. Diese Funktion wird das 'Schengener Informationssystem (SIS)' erfüllen, das wie bereits die Fahndungssysteme der nationalen Polizeien ebenfalls die Ausschreibungen zur Zurückweisung von AusländerInnen enthalten soll. Die bundesdeutsche "Sichtvermerkssperreliste" enthielt 1991 etwa 23.000 Personen.¹² Im Rahmen der Gesamt-EG soll diese Liste im 'Europäischen Informationssystem (EIS)' enthalten sein, das eine Erweiterung des SIS bilden wird. Da das Außengrenzenabkommen nicht einmal rhetorische Datenschutzklauseln enthält, bedarf es hier noch eines Datenschutzabkommens, das bereits in Arbeit ist.

Asylpolitik

Die grundlegende asylpolitische Regelung im Rahmen der EG ist das Prinzip der einzigen Chance, das bereits in der an Kompetenzschwierigkeiten gescheiterten Richtlinie der EG-Kommission enthalten war¹³ und den Kern des Dubliner Abkommens der diesbezüglichen Teile des Schengener Abkommens darstellt. Parallel- oder Folgeanträge desselben Asylbewerbers in einem zweiten EG-Staat, oder in den Worten des EG-Kommissionsjuristen Gilsdorf:

10 El País v. 7.6.89; Europe v. 5.6.93; BMI: Stand der Umsetzungsmaßnahmen des Schengener Übereinkommens - Bericht an den Innenausschuß des Bundestages, Anlage 1, 29.10.92

11 vgl. Meijers et al.: Schengen, 1991, S. 37 ff.

12 BT-Drs. 12/1888 v. 30.12.91

13 vgl. Zeitschrift für Rechtspolitik 6/89, S. 225 ff.

der "Wanderzirkus",¹⁴ - soll damit unterbunden werden. Von unbedeutenden Ausnahmen abgesehen, soll jeweils der EG- bzw. Schengen-Staat für einen Asylantrag zuständig sein, über dessen Grenze die betreffende Person in die EG eingereist ist.

Zwischen den Vertragsstaaten funktioniert diese Regelung wie ein Schubabkommen. Ist eine Person als Zweitantragsteller identifiziert oder wird ihr nachgewiesen, daß sie über einen anderen Staat in die EG kam, so kann sie formlos in diesen abgeschoben werden. Voraussetzung für die Umsetzung dieser Regelung ist ein Informationsaustausch zwischen den nationalen Asylverwaltungen. Zu diesem Zweck sollen die 'Fingerabdruck-Identifizierungssysteme (AFIS)' der EG-Staaten in einem gemeinsamen System 'EU-RODAC' vernetzt werden (siehe S. 36 ff.).

Zuständigkeit für die 'Prüfung' eines Asylantrages bedeutet aber nicht notwendigerweise, daß der zuständige Staat sich tatsächlich mit dem Antrag auseinandersetzen muß, er muß nur nach seinen Gesetzen und Verfahrensvorschriften vorgehen. Dies kann auch bedeuten, daß er den Antrag samt AsylbewerberIn bereits an der Grenze zurückweist, weil er ihn als "offensichtlich unbegründet" bewertet. Diese Klausel und dazugehörige Listen sicherer Herkunfts- und Erstaufnahmeländer bildeten bereits ein zentrales rechtliches Instrument der nationalen Abschottungspolitik. Damit verbunden sind regelmäßig Schnellverfahren an der Grenze oder gar die Möglichkeit der sofortigen Zurückweisung. Diese Nichtbefassung mit Asylgesuchen bildet den Kern der faktischen Abschaffung des Asylrechts in der BRD seit Juli dieses Jahres. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten AsylbewerberInnen nur dann zurückgewiesen werden, wenn ihnen ein Aufenthalt von länger als drei Monaten in einem EG-Land, in Schweden, Norwegen, der Schweiz oder Österreich nachgewiesen werden konnte.

Während die Bundesregierung zu Hause die Abschaffung des Asylrechts betrieb, wirkte sie in den Verhandlungen der Ad-hoc-Gruppe bereits seit 1991 auf eine gemeinsame Liste von "sicheren Drittstaaten" hin.

Eine solche Liste kam indes auf den Londoner und Kopenhagener Minister-treffen vom 30.11.92 und 1.6.93 (noch) nicht zustande. Allerdings einigte man sich auf ein gemeinsames Vorgehen bei "offensichtlich unbegründeten" Anträgen, die durch ein Schnellverfahren spätestens nach einem Monat abgeschlossen sein sollen. Danach sind "offensichtlich unbegründet":

- "Anträge ohne inhaltlichen Bezug zu den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention", also u.a. Anträge von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen, die auch bisher schon als nicht 'politisch verfolgt' galten,
- "Mißbrauchsfälle", bei denen der Flüchtling die "Mitwirkung am Verfah-

14 Europarecht, 1/90, S. 65

ren" durch Vernichtung von Dokumenten oder Vorlage von gefälschten, durch die Verweigerung von Fingerabdrücken etc. verweigerte,

- Anträge von Flüchtlingen, die eine "Gefahr für die Sicherheit des Staates gemäß den Bestimmungen des nationalen Rechts" darstellen,
- Anträge von AsylbewerberInnen aus "sicheren" Staaten.¹⁵

Die Möglichkeit des Schnellverfahrens an der Grenze und der Zurückweisung war im Dubliner Abkommen nur implizit enthalten. Durch die Londoner Beschlüsse wird sie zur wahrscheinlicheren Form der "Prüfung" von Asylanträgen. Das Problem der umherirrenden Flüchtlinge wird damit nicht gelöst, sondern vor die Außengrenzen der EG verbannt.

EFTA-Staaten: Beteiligung im eigenen Interesse

Der Beitritt der EFTA-Staaten zu den Abkommen von Schengen und Dublin scheiterte bisher daran, daß diese Abkommen nur EG-Staaten offenstanden. Das Interesse dieser Staaten wird aus zwei Quellen gespeist:

- Zum einen sind sie an einer Einbindung in den freien Verkehr im EG-Binnenmarkt und an weiterhin relativ offenen Grenzen zu ihren Nachbarstaaten in der EG interessiert. Von einer stärkeren Kontrolle der EG-Außengrenzen befürchten sie eine Isolierung.

- Zum anderen fürchten diese Staaten - wie es der Schweizer Justizminister Koller anlässlich der deutschen Asylrechtsänderung ausdrückte - einen "Zielländerwettbewerb".¹⁶ Sie wollen nicht zum Auffangbecken von Asylsuchenden werden, die von der EG zurückgewiesen werden.

Insbesondere Österreich, durch das ein großer Teil der Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien kommt, die in die BRD wollen, hat hier reale Befürchtungen: Zwischen Österreich und der BRD besteht ein Rückübernahmeabkommen von 1961, nach dem eine Zurückweisung von illegal eingereisten Personen nur im Zeitraum von vier Tagen nach der Einreise möglich ist.¹⁷ Einer Neufassung des Abkommens, auf das die BRD bereits 1992 drang, wollte der Alpenstaat nur zustimmen, wenn vorher eine Einbindung in das Dubliner Abkommen erfolge.¹⁸

Eine Lösung scheint hier mittlerweile gefunden zu sein. Die 'Ad-hoc-Gruppe

15 vgl. Bericht des Bundesminister des Innern über die Tätigkeit der für Fragen der Einwanderung zuständigen Minister der EG-Mitgliedstaaten v. 7.1.93

16 Tagesanzeiger Zürich v. 27.5.93

17 Der Spiegel v. 22.2.93

18 BMI: Bericht über den Stand der Verhandlungen mit der CSFR, der Schweiz und Österreich über den Abschluß von Rückübernahmeabkommen, Bonn, 6.5.1992

Einwanderung' hat auf ihrer Sitzung in Kopenhagen ein Parallelabkommen präsentiert, das den EFTA-Staaten zum Beitritt angeboten werden soll.¹⁹ Auch das Schengener Abkommen soll - sofern die interessierten Staaten gleichzeitig die EG-Mitgliedschaft anstreben - dem Beitritt offenstehen. Die Schweiz, Österreich und Schweden haben ihr Interesse bereits bekundet.²⁰

Der östliche Rand

Verhandlungen und Verträge gab es aber nicht nur mit den Staaten, die zu der Abschiebegemeinschaft kooptiert werden wollen, sondern auch mit jenen, die eindeutig jenseits der östlichen EG-Außengrenze liegen und gegen welche diese Grenze durch verschärfte Kontrollen gesichert werden soll. Grenzziehungen werden aber nicht nur durch verstärkte polizeiliche Kontrollen und durch technisches Überwachungsgerät vorgenommen. Die Verhandlungspolitik der Schengener und der EG-Staaten, und insbesondere der BRD, beinhaltet eine Vorverlagerung der Grenzkontrollen und Abschiebungslasten in Richtung Osten.

Noch zu ihren Lebzeiten wurde die DDR in das Schengener Abkommen mit einbezogen. Die Öffnung der innerdeutschen Grenze und die damit verbundenen Befürchtungen der Schengener Partner hinsichtlich einer ungebremsen Zuwanderung von jenseits der Oder verzögerten die Unterzeichnung des Abkommens, das bereits im Dezember 1989 unterschriftsreif vorlag, um ein halbes Jahr. Bis zum Frühjahr 1991 kristallisierte sich schließlich eine gemeinsame Visumpolitik der Schengen-Staaten gegenüber Osteuropa heraus. Gegenüber der CSFR und Ungarn, die entscheidend zum Exodus aus der DDR beigetragen hatten, beseitigte man schon 1990 die Visumpflicht. Für Polen geschah dies erst nach Abschluß eines "Übereinkommens betreffend die Rücknahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt" am 21.3.91. War die politische Agenda im Umgang mit Osteuropa 1990 noch von der Öffnung der Grenzen bestimmt, so bildet dieses Abkommen die Wasserscheide. Die 'Berliner Konferenz' der Innenminister der EG, der Schweiz, Österreichs und der ost- und südosteuropäischen Länder am 30./31.10.1991 stand ganz unter dem Ziel, "unkontrollierte Wanderungsbewegungen" zu verhindern. Bi- und multilaterale Rückführungsabkommen wurden angeregt. Die illegale Einwanderung und die "Schleuserkriminalität" wurden im Protokoll der Konferenz und in entsprechenden Verträgen der BRD mit Polen, Ungarn, der CSFR und Bulgarien in den Kontext der 'organisierten Kriminalität' gerückt. Besondere Bedeutung erhielt das am 1.11.92 in Kraft getretene Rücknahme-

19 Europe v. 5.6.93

20 Europe v. 28.1.93

abkommen mit Rumänien. Wurden bis dahin RumänInnen (insbesondere Roma aus diesem Land) nach einem illegalen Übertritt der polnischen oder tschechischen Grenze zur BRD wieder in diese Länder zurückgewiesen, so werden sie nach dem Vertrag nun direkt nach Bukarest geflogen. Bereits Ende Februar 1993 waren 3.000 Personen zurückgefliegen worden. Im Juni waren es bereits über 15.000. Die vom Bundesgrenzschutz gecharterten Flugzeuge starten fast täglich vom Flughafen Schönefeld.²¹ Vor dem Hintergrund des neuen Asylrechts ist ein weiterer Anstieg der Abschiebungen zu erwarten. Konnten diejenigen, denen es gelang einen Asylantrag in der BRD zu stellen, bisher nur nach Abschluß des Verfahrens abgeschoben werden, so kann dies nun sofort erfolgen.

Gleichzeitig werden die angrenzenden Staaten vor die Alternative gestellt, entweder selbst striktere Grenzkontrollen gegen ihre (süd)östlichen Nachbarn einzuführen oder den "Rückstau" bundesdeutscher Abschiebungen in Kauf zu nehmen. Im Gefolge der Fortsetzung der 'Berliner Konferenz' in Budapest am 15./16.2.93 bemühten sich die Transitstaaten Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, die Slowakei, Slowenien und Österreich um ein multilaterales Abkommen, das sie nicht vollständig dem Druck der deutschen Abschiebungen aussetzen sollte. Die Gespräche hierzu scheiterten im März.²² Damit war der Weg für bilaterale Abkommen frei. Mit Polen hat die BRD im Vorfeld der Asylrechtsänderung einen erweiterten Rückübernahmevertrag ausgehandelt, bei dem die BRD sich zu Zahlungen von 120 Mio. DM für die Unterbringung von Flüchtlingen und die Verstärkung der Kontrollen an den polnischen Ostgrenzen verpflichtet.²³ Eine ähnliche Regelung mit der Tschechischen Republik wird angestrebt.²⁴

Die Sicherung der EG-Außengrenze und die bundesdeutsche Asylpolitik führen zugleich zu einer Verhärtung der Grenzen in Ost- und Südosteuropa. Polen diskutiert schon seit längerem die Einführung der Visumpflicht für die Staaten der ehemaligen UdSSR, Rumänien und Bulgarien. Mit der Ukraine wurde im Mai ein Abkommen geschlossen, das u.a. die Rückschiebung von Personen ermöglicht, die sich illegal in Polen aufhalten.²⁵ Die Tschechische Republik betreibt die Befestigung der Grenze zur Slowakei²⁶ und hat mit Polen bereits ein Rücknahmabkommen geschlossen.²⁷ Ungarn setzt seit ge-

21 die tageszeitung v. 23.6.93

22 Süddeutsche Zeitung v. 18.3.93

23 Süddeutsche Zeitung v. 8.5.93

24 Frankfurter Rundschau v. 28.5.93

25 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 25.5.93

26 Süddeutsche Zeitung v. 12.3.93

27 Süddeutsche Zeitung v. 12.5.93

raumer Zeit das Militär zur Kontrolle seiner Grenzen zu Serbien und Rumänien ein.²⁸

Die 'Rückkehr nach Europa', die sich die osteuropäische Opposition erhoffte, wird also nicht jedem gestattet: Polen, Ungarn und die nunmehr zerbrochene CSFR haben sich an den Katzentisch des Kontinents gerettet. Bulgarien, Rumänien und das, was von der Sowjetunion und Jugoslawien blieb, wurden vor die Tür gestellt.

Verträge als Auftrag an die Polizei

Die EG-Asylpolitik, die von der Bundesregierung maßgeblich betrieben wurde und in die sich das neue deutsche Asylrecht einordnet, steht nicht nur auf dem Papier, sondern ist eng verbunden mit der polizeilichen Zusammenarbeit. Das informationstechnische Instrumentarium ist ein polizeiliches und auch die Visumpolitik beinhaltet einen permanenten Auftrag an die Grenzpolizeien. Die Aufhebung der Binnengrenzen, die selbst im Schengener Rahmen nach dem Machtwechsel in Frankreich und der dortigen Verschärfung der Einwanderungspolitik erst im Dezember beginnen soll, ²⁹ führt keineswegs zu mehr Freiheiten. Denn auch im Innern der EG-Staaten wird man in Zukunft mit mehr Kontrollen rechnen müssen. Wie sonst sollen die Abschiebungen von Illegalen und abgelehnten Asylsuchenden durchgesetzt werden, wenn nicht durch Kontrollen - deren wichtigstes Kriterium die Hautfarbe sein wird.

Heiner Busch ist Redaktionsmitglied
und Mitherausgeber von **Bürgerrechte
& Polizei/CILIP**.

28 Berliner Zeitung v. 18.2.93, Süddeutsche Zeitung v. 9.1.93

29 El País v. 1.7.93

Die Sicherung der deutschen Ostgrenze

- der Bundesgrenzschutz vor neuen Aufgaben

von Otto Diederichs

Etwa um 1985 - mit Beginn der Bestrebungen der europäischen Staaten, im Rahmen des 'Schengener Abkommens'¹ die innerstaatlichen Grenzen langfristig aufzuheben - begann der Bundesgrenzschutz (BGS) erstmals in seiner Geschichte, sich um den weiteren Bestand ernstliche Sorgen zu machen. Sicherheitspolitiker und Polizeiplaner gingen sogar daran, mit dem Programm "BGS 2000" zwanghaft neue Aufgaben für die tannengrüne Truppe zu finden.² Mit dem Zerfall des sog. 'Ostblocks' schwanden die Befürchtungen dann dahin: Mit der Sicherung der neuentstandenen Grenzen zu Polen und der ehemaligen Tschechoslowakei ist der BGS heute mehr als ausgelastet.

Deren Sicherung obliegt dem Grenzschutzpräsidium (GSP) Ost in Berlin mit seinen Grenzschutzämtern Frankfurt/Oder (für die Grenze zu Polen) und Pirna (für den Bereich der sächsisch-tschechischen Grenze). Für den baye-risch-tschechischen Abschnitt ist das GSP Süd in München zuständig, das diese Aufgaben im April 1992 von der Grenzpolizei des Freistaates über-nahm.³ Insgesamt sind hierfür unterdessen 2.463 Polizeikräfte und 1.100 ZollbeamtInnen eingesetzt.⁴ Auf der Ostsee werden sie unterstützt durch die 3. Flottille des 'BGS See' mit 135 Mann (verstärkt durch eine weitere Flottille des Stützpunktes Neustadt).⁵

Da dies, offiziellen Angaben zufolge, jedoch nicht ausreicht, begann der Bundesgrenzschutz im Februar 1993 damit, in den ostdeutschen Ortschaften entlang der Grenze zusätzlich rd. 1.500 polizeiliche Hilfskräfte anzuwerben,⁶

1 Vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 40 (3/91)

2 Vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 38 (1/91), S. 40 ff.

3 Kriminalistik 8-9/92, S. 500

4 Die Polizei 6/93, S. 150

5 Ebd.

6 Berliner Morgenpost v. 13.2.93

die zunächst auf drei Jahre befristete Verträge erhalten sollen.⁷ Geplant ist, ca. 800 der neuen Polizeiangestellten "für Unterstützungstätigkeiten bei der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs" und die übrigen 700 "zur Verstärkung der mobilen Grenzüberwachungskräfte" einzusetzen.⁸ Die ersten 50 nahmen Anfang April ihre Tätigkeiten auf.⁹

Abwehr von Flüchtlingen

Zwar nehmen die BGS-Beamten auch im östlichen Grenzbereich die traditionellen grenzpolizeilichen Aufgaben, wie z.B. Paßkontrollen, Bekämpfung des Schmuggels, allgemeine Fahndungstätigkeiten etc., wahr, ihre wichtigste Tätigkeit liegt jedoch darin, den "Druck der illegalen Zuwanderungen"¹⁰ aufzufangen oder zumindest abzumildern, wie Bundesinnenminister Rudolf Seiters (CDU) dies Anfang 1992 ausdrückte. Vorausgegangen war dem die erste BGS-Jahresbilanz für das Jahr 1991. Danach waren allein an der polnisch-deutschen Grenze 15.406 Personen beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffen worden.¹¹ Mit ca. 1.500 Beamten ging man 1992 daher dazu über, "außerhalb der Grenzübergänge als mobile Fahndungs- und Überwachungskräfte eine Abwehrlinie" zu bilden.¹² Diese 'Mobilen Überwachungstrupps', im Beamtendeutsch kurz 'Müt' genannten Einheiten, bestreifen seither - vorwiegend nachts - mit Pkw und Motorrädern die grüne Grenze. Ende 1992 kündigte das Bonner Innenministerium - militärische Sprachkategorien haben z.Zt. Konjunktur - die Einrichtung einer weiteren "zweiten Auffanglinie"¹³ an. Zusätzlich patrouillieren auf den Grenzflüssen die Boote des dem Finanzministerium unterstehenden Zoll. Da Oder und Neiße in der meisten Zeit des Jahres sehr niedriges, z.T. nur hüfthohes Wasser führen, erhielt der brandenburgische Zoll im April diesen Jahres zwei speziell für diese Aufgabe entwickelte Jetboote.¹⁴ Mit einem Tiefgang von nur 50 cm und einer Spitzengeschwindigkeit von rund 50 km/h sind die mit zusätzlichem Radar ausgerüsteten Boote¹⁵ nun in der Lage, auch die ansonsten nicht beschiffbaren Abschnitte der Flüsse zu kontrollieren. Insgesamt

7 die tageszeitung v. 6.4.93

8 Die Polizei 6/93, S. 150

9 Berliner Morgenpost v. 6.4.93

10 Berliner Zeitung v. 20.1.92

11 Der Tagesspiegel v. 12.1.92

12 Berliner Zeitung v. 20.1.92

13 Berliner Morgenpost v. 30.11.92

14 Der Tagesspiegel v. 2.4.93

15 Berliner Morgenpost v. 1.2.93

verfügt der Zoll hier über 10 Boote.¹⁶

Gleichwohl verging in den letzten anderthalb Jahren kaum ein Monat, in dem nicht auf dramatisch steigende Zahlen illegaler Grenzgänger hingewiesen worden wäre: Wurde für das gesamte Jahr 1991 die Zahl der im Zuständigkeitsbereich des Grenzschutzamtes (GSA) Frankfurt/Oder festgestellten illegalen Grenzgänger noch mit 9.110 angegeben¹⁷, so wurden für das erste Halbjahr 1992 bereits 13.000 gemeldet.¹⁸ Die Gesamtzahlen des GSP Ost für 1992 lauten 29.990 (Frankfurt/Oder 18.545, Pirna 11.445) und für 1993 (bis Mai) total 20.823 (Frankfurt/Oder 11.747, Pirna 9.076¹⁹).

Um zu dokumentieren, daß die Mehrzahl der EinwanderInnen dabei keine politischen Gründe geltend macht und - nach Bonner Lesart - somit entweder unlautere Absichten verfolgt, zumindest aber kein Bleiberecht beanspruchen kann, werden zwischendurch stets auch die beim Grenzübertritt bzw. beim Aufgriff durch BGS-Kräfte gestellten Asylanträge bekanntgegeben. Danach stellten im Februar 1992 von 828 vorübergehend Festgenommenen lediglich 43 einen entsprechenden Antrag.²⁰ Im Juni 1992 waren es 22 von insgesamt 2.019²¹ und im April 1993 nur 33 von 1.683 Personen.²²

Nun soll nicht bestritten werden, daß die Mehrzahl der Flüchtlinge (in diesem Falle vorwiegend BürgerInnen der früheren sozialistischen Staaten und darunter wiederum mit bis zu 80% überwiegend rumänische Staatsangehörige²³) in ihren Heimatländern zumeist keiner unmittelbaren Verfolgung ausgesetzt sind, sondern - was ebenfalls legitim ist - als sog. Armuts- und Hungerflüchtlinge versuchen, einer ausweglosen Situation zu entfliehen. Gleichwohl hat die obige Bilanz einen erheblichen Schönheitsfehler. Während nämlich Flüchtlinge, denen es gelingt, eine Asylbewerberstelle zu erreichen, dort mehrheitlich einen Antrag stellen, nachdem sie über ihre Rechte aufgeklärt wurden, kommt das Thema Asyl bei den Befragungen des BGS gar nicht erst zur Sprache.²⁴ Dort erhielten die Festgenommenen bis zum In-

16 Der Tagesspiegel v. 2.4.93

17 Der Tagesspiegel v. 16.12.92

18 Berliner Zeitung v. 20.7.92

19 Schreiben des GSP Ost v. 9.7.93

20 Berliner Morgenpost v. 27.2.92

21 Der Tagesspiegel v. 3.7.92

22 Berliner Zeitung v. 22.4.93

23 Berliner Zeitung v. 20.7.92, Der Tagesspiegel v. 3.8.92, Berliner Morgenpost v. 13.11.92, Der Tagesspiegel v. 16.12.92

24 Berliner Zeitung v. 8.5.93

krafttreten des neuen Asylgesetzes am 1. Juli 1993 lediglich in ihrer Landessprache abgefaßte Fragebögen, auf denen sie als Einreisegrund wählen konnten unter a) Besuch von Verwandten, b) Urlaubsreise, c) Geschäftsreise oder d) Arbeitsaufnahme.²⁵ Die meisten entschieden sich dann wahrheitsgemäß für den Punkt d - mit dem Ergebnis, daß sie in der Regel innerhalb von 5 Stunden wieder abgeschoben wurden.²⁶ (Seit dem 1.7.93 werden Flüchtlinge unmittelbar zurückgeschoben, da Polen und die Tschechische Republik als "Sicheres Drittland" gelten.) Dies wiederum hat zur Folge, daß die Betroffenen in einer der nächsten Nächte erneut versuchen, die Grenze zu überwinden. In wievielen der statistisch ausgewiesenen Fälle illegaler Einwanderung es sich dabei dann um solchermaßen verursachte Mehrfachaufgriffe handelt, wird - zumindest offiziell - nirgendwo angegeben.

Schlepper und Schleuser

Wieviele der illegalen EinwanderInnen bei dem Versuch, dem zumeist elenden Leben in ihrer Heimat zu entfliehen, sich der Hilfe von Schleppern ausliefern, kann nur vermutet werden. Zweifellos bilden sie jedoch prozentual den größten Anteil der Flüchtlinge. Über den Organisationsgrad in diesem Gewerbe ist wenig bekannt. Bislang vorliegenden Informationen zufolge handelt es sich in der Regel um in kleineren Banden zusammengeschlossene Täter, die in der Vergangenheit ihren Lebensunterhalt durch Schmuggel und Kleinkriminalität sicherten und nun das Geschäft mit der menschlichen Not für sich entdeckt haben.²⁷ Festnahmen sind hier eher selten - und sofern sie erfolgen, handelt es sich um das letzte Glied in der Kette, also um jene Schleuser, welche die Menschen über die Grenze führen. Nach Auskunft des Grenzschutzpräsidiums Ost konnten in dessen Zuständigkeitsbereich 1992 insgesamt 229 mutmaßliche Schleuser vorläufig festgenommen werden (über anschl. tatsächlich erlassene Haftbefehle wurde keine Statistik geführt). Bis zum Mai 1993 waren es bisher 91 Personen.²⁸ (Insgesamt wurden an den deutschen Grenzen 1992 knapp 700 mutmaßliche Schlepper/Schleuser festgenommen; für die ersten fünf Monate 1993 wird die Zahl mit 1.049 angegeben²⁹).

Unterdessen ermitteln in einigen Fällen auch Sonderkommissionen des BGS

25 die tageszeitung v. 8.12.92

26 Berliner Zeitung v. 20.7.92

27 Vgl. die tageszeitung v. 8.12.92

28 Schreiben des GSP Ost v. 9.6.93

29 Berliner Morgenpost v. 15.6.93

gegen Schlepperringe.³⁰ Um das Informationsdefizit³¹ in diesem Bereich abzubauen, erließ die Innenministerkonferenz am 22.5.92 zudem eine vorläufige Richtlinie zum Aufbau einer Falldatei "Schleuser und Geschleuste".³² Geführt wird diese Datei von der 'Zentralstelle zur Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern' bei der Grenzschutzdirektion in Koblenz. Gegenwärtig befindet sich die Datei im Probelauf. Angeschlossen sind neben der BGS-Direktion die Grenzschutzämter Schwandorf und Frankfurt/M. (wegen der Einreiseversuche über den dortigen Großflughafen), das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen.³³ Die Konzeption sieht vor, daß die angeschlossenen Polizeistellen alle in ihrem Zuständigkeitsbereich bekannten Schleusungsfälle - einschl. sämtlicher Personendaten (auch der Geschleusten) - in die Datei eingeben. Auf deren Grundlage soll dann von der 'Zentralstelle' ein Lagebild erstellt und daraus wiederum geeignete Bekämpfungsmaßnahmen entwickelt werden.³⁴

Elektronikgrenze

Zusätzlich zu den personellen Anstrengungen, die deutsche "Wohlstandsgrenze" (so der sozialdemokratische Innenminister Brandenburgs, Alwin Ziel³⁵) zu sichern, entwickelte das Bundesinnenministerium (BMI) zu Beginn des Jahres einen Plan, künftig auch Radar- und Infrarot-Elektronik einzusetzen.³⁶ Unterstützt wird dieses Vorhaben, das derzeit erprobt wird, von den Ländern Brandenburg³⁷ und Sachsen³⁸ sowie von der 'Gewerkschaft der Polizei (GdP)'.³⁹ Über diesen Modellversuch ist indessen kaum etwas zu erfahren. Nachfragen bei den zuständigen Grenzschutzeinrichtungen blieben erfolglos, da das BMI - so die einhelligen Auskünfte - den Öffentlichkeitsreferaten des BGS "restriktive Beschränkungen" auferlegt und sich die Informationsweitergabe selbst vorbehalten habe. Vor Ablauf des halbjährigen Modellversuches Ende Juli seien Auskünfte über bisherige Erfahrungen nicht

30 Vgl. die tageszeitung v. 8.12.92, Behörden Spiegel 2/93

31 Vgl. Berliner Zeitung v. 6.4.93

32 Die Polizei 6/93, S. 151

33 Ebd.

34 Ebd.

35 Die Polizei 6/93, S. 129

36 Berliner Zeitung v. 4.1.93

37 Berliner Zeitung v. 5.1.93 und Berliner Morgenpost v. 28.2.93

38 die tageszeitung v. 11.1.93

39 Ebd.

möglich, u.a., "um den Wettbewerb der Anbieterfirmen nicht zu beeinflussen". Bekannt ist deshalb momentan lediglich, daß es sich dabei um ein ursprünglich für militärische Zwecke entwickeltes "Gefechtsfeldüberwachungsradar"⁴⁰ handelt sowie daß derzeit im Zuständigkeitsbereich der GSP Ost zwei (jeweils 1,4 Mio. DM teure) VW-Busse mit beweglichen Radar- und Wärmebildgeräten im Einsatz sind.⁴¹ Die Radargeräte stammen dabei aus ehemaligen NVA-Beständen, während die Infrarottechnik aus Westdeutschland kommt.⁴² Neben diesem militärischen Gerät⁴³ wird nach Auskunft eines BGS-Beamten, der ungenannt bleiben möchte, unterdessen auch Elektronik getestet, die von privaten Herstellern zur Verfügung gestellt wurde. Hinweise in diese Richtung geben auch verschiedene Ausgaben des in Bonn erscheinenden 'Behörden Spiegel'.⁴⁴ Nach Ansicht von Militärexper-ten, die das Nachrichtenmagazin 'Der Spiegel' befragte, ist zumindest das Bundeswehrgerät vollkommen ungeeignet.⁴⁵

Ost-West-Kooperation

Mitte März diesen Jahres hielt die Innenministerkonferenz in Frankfurt/Oder einen Fachkongreß "Polizeiliche Zusammenarbeit mit Osteuropa" ab. Als wichtigste ausländische Vertreter nahmen daran der Leiter der Abteilung Kriminalpolizei im russischen Innenministerium, Generalmajor Kolesnikow, und der Unterstaatssekretär des polnischen Innenministeriums, Zimowski, teil. Insbesondere letzterer erklärte dabei die Bereitschaft Polens, "die direkte Zusammenarbeit auf der untersten Ebene im Grenzbereich auszubauen".⁴⁶ Solche Dienste bei der Sicherung der "Wohlstandsgrenze" läßt sich die Bundesregierung dann gern etwas kosten: Ausschließlich für ihre Polizeien erhalten Polen, die tschechische und die slowakische Republik, Bulgarien und die neuen baltischen Staaten bis 1994 Ausstattungs- und Ausbildungshilfen im Gesamtumfang von ca. 31 Mio. DM.⁴⁷

Die Bundesrepublik ist eben doch ein ausländerfreundliches Land.

40 Behörden Spiegel 2/93

41 Berliner Zeitung v. 13.1.93, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 24.2.93

42 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 24.2.93

43 Vgl. die tageszeitung v. 4.1.93

44 Vgl. Behörden Spiegel 3-4/93 und 5-6/93

45 Der Spiegel v. 11.1.93

46 Die Polizei 6/93, S. 159

47 Die Polizei 6/93, S. 143

Ausländererfassung in der Bundesrepublik

- die informationelle Sonderbehandlung von Immigrantinnen und Flüchtlingen

von Thilo Weichert

Der Einsatz konventioneller oder automatisierter Datenverarbeitung zur Ausgrenzung gesellschaftlicher Minderheiten hat in Deutschland unrühmliche Tradition. Die Erfassung nach Rassen und Nationalitäten diente den Nationalsozialisten der Ausgrenzung und differenzierten Behandlung, der gewalttätigen Unterdrückung, Deportation (Evakuierung) und Vernichtung, aber auch der "Effektivierung" der Rohstoff- und Arbeitskräfteplanung für die Vorkriegs- und die Kriegswirtschaft.¹

Erstaunlicherweise sahen die Mütter und Väter des Grundgesetzes, welche bestrebt waren, bei der Schaffung einer demokratischen bundesdeutschen Verfassung Lehren aus dem Nationalsozialismus zu ziehen, keine Veranlassung, aus der informationellen Sonderbehandlung von Minderheiten rechtliche Konsequenzen abzuleiten.²

Die Kontinuität des Ausländerrechts währte bis 1965.³ Die Erfassung der Ausländerinnen und Ausländer wurde aber auch danach nicht gesetzlich, sondern in exekutiven Bestimmungen über die Führung von Ausländerkarten geregelt.⁴ Die mangelnde Beachtung dieses Themas durch den Gesetzgeber erlaubt jedoch nicht den Schluß, daß die Erfassung ausländischer Personen nicht stattfand, daß ihr keine Funktion zukam. Das Gegenteil ist vielmehr richtig: Schon 1953 wurde eine alle in der Bundesrepublik lebenden Nichtdeutschen erfassende zentrale Datei, das Ausländerzentralregister (AZR), eingerichtet. Gerechtfertigt wurde dieses Register, das lange Zeit die

1 Aly/Roth, Die restlose Erfassung, 1984, S. 10

2 Heldmann, Ausländergesetz, 2. Aufl. 1993, Anm. 6 ff. zu §§ 75-80

3 Ausländergesetz vom 28.4.65 in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, S. 353

4 Gemeinsames Ministerialblatt (GMBI) 1967, S. 257

größte staatliche Personendatenbank der Bundesrepublik war, mit der notwendig gewordenen Ausländerkontrolle, nachdem paßrechtliche Erleichterungen eingeführt wurden und erste ausländische Arbeitskräfte nach Deutschland kamen. Das Bundesinnenministerium (BMI) sah dadurch die "Notwendigkeit einer verstärkten Überwachung der Ausländer im Bundesgebiet". Schon früh, seit dem 1.8.67, wurde die Hauptkartei des AZR auf ein automatisiertes Verfahren umgestellt. 1975 waren dort bereits 6,6 Mio. Datensätze über Immigrantinnen und Flüchtlinge elektronisch gespeichert. Ende der 80er Jahre erreichte das Register einen Umfang von knapp 10 Mio. Datensätzen.⁵

Das Ansteigen der Asylbewerberzahlen Anfang der 80er Jahre hatte erstaunlicherweise keine informationstechnische Antwort zur Folge. Zwar war seit der ersten Prüfung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfD) im Jahr 1980 klar, daß das AZR ohne erkennbares Konzept betrieben wurde und mit großen Mängeln behaftet war,⁶ doch dauerte es über 10 Jahre, bis die Neukonzeption des Registers umgesetzt wurde. Auch die rechtliche Entwicklung hinkte den sich ergebenden Notwendigkeiten weit hinterher. Im Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes von 1959 heißt es lapidar: "Das Bundesverwaltungsamt führt das Ausländerzentralregister, das der Erfassung von im Bundesgebiet wohnhaften Ausländern dient".⁷

Informationelle Diskriminierung

Erst mit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts Ende 1983 setzte sich die Erkenntnis durch, daß die informationelle Erfassung von Menschen einen hoheitlichen Eingriff darstellt, der einer gesetzlichen Regelung bedarf.⁸ Das Gericht erkannte ein "Recht auf informationelle Selbstbestimmung" an, das allen Menschen, unabhängig von Rasse und Nationalität, zustehen sollte. Daß dieses Recht auch Ausländerinnen und Ausländern zusteht, war offensichtlich nicht im Bewußtsein der Verfassungsrichter, die im selben Jahr entschieden hatten, daß die Führung von Ausländerakten keiner speziellen Rechtsgrundlage bedürfe. Grundsätzlich würden "den Grundrechten der betr. Ausländer bei rechtem Verständnis" keine Gefahren drohen. Ausländerakten müßten "im wohlverstandenen Interesse des Ausländers" vollständig sein und dürften deshalb, auch wenn die Eintragungen für diesen negativ

5 Informationsbrief Ausländerrecht 1987, S. 205

6 4. Tätigkeitsbericht des BfD für 1981, S. 34

7 BGBl. I, S. 829

8 Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1984, S. 419

sind, nicht gelöscht werden.⁹

Die informationelle Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern wurde zwar nirgends ausdrücklich festgeschrieben, ergab sich aber von Anfang an wie selbstverständlich aus den rechtlichen Bestimmungen wie aus der exekutiven Praxis. So sieht § 10 des Bundeszentralregistergesetzes vor, daß neben strafrechtlichen Verurteilungen und waffenrechtlichen Entscheidungen einfache ausländerrechtliche Verwaltungsbescheide wie Ausweisungs- und Abschiebeverfügungen im Bundeszentralregister gespeichert werden, als handele es sich z.B. bei einer sich in der Bundesrepublik illegal aufhaltenden Ausländerin um ein mit Straftätern oder einem illegalen Waffenbesitzer vergleichbares Gefahrenpotential. 1972 wurde das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) aus Besorgnis "über die Zunahme politisch motivierter Straftaten von Ausländern" ergänzt um die Aufgabe der Nachrichtensammlung über Bestrebungen, "die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichteter Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden". Damit wurde erstmals durch Regelungen im Grundgesetz und im BVerfSchG den Verfassungsschutzämtern neben dem Schutz der Verfassung ausdrücklich eine Staatsschutzaufgabe, d.h. die Absicherung der Außenpolitik der Bundesregierung, zugewiesen.¹⁰ Daß Nichtdeutsche für die Verfassungsschutzämter von besonderem Erfassungsinteresse sind, zeigen die offiziellen Angaben: Während das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) 1989 bundeseitig 97.250 der ca. 4,6 Mio. Ausländerinnen und Ausländer als sicherheitsgefährdend oder extremistisch erfaßt hatte, waren zur gleichen Zeit 'nur' insgesamt 77.000 von ca. 60 Mio. Deutschen als links- oder rechtsextremistisch gespeichert.¹¹ Folgt man diesen Angaben, so ist die relative Erfassungsquote bei Nichtdeutschen ca. 20mal höher als bei Deutschen. Auch die Polizei sah und sieht in dem Umstand, daß ein Mensch keinen deutschen Paß hat, ein besonderes Gefahrenmerkmal. In den geltenden Dateirichtlinien des Bundeskriminalamtes (BKA)¹² sind die Ausländerinnen und Ausländer als besonders gefährliche Personen zu speichern, bei denen dies "nach grenzpolizeilichen, ausländerrechtlichen, paßrechtlichen oder sonstigen Rechtsvorschriften" erforderlich ist. Während in der polizeilichen INPOL-Fahndung die Regellöschungsfrist bei justiziell gesuchten Kriminellen ein Jahr beträgt, werden Ausweisungen und Abschiebungen 10 Jahre lang gespeichert. Dies führte dazu, daß z.B. 1982 von den ca. 200.000 Fahndungsnotierungen in der INPOL-Personenfahndung allein 115.000 auf

9 NJW 1983, S. 2135

10 Änderung des Art. 73 Nr. 10 GG v. 28.7.72 in: BGBl. I, S. 1305

11 Verfassungsschutzbericht 1991, S. 19, 73, 135

12 BKA-Dateienrichtlinien vom 26.2.81 in: GMBI.1981, S. 115

Ausländerinnen und Ausländer entfielen.¹³

Wegen des umfassenden Regelungsansatzes des alten wie des neuen Ausländergesetzes (AuslG), nach welchem dem Vollzug der Ehe, die Wohnungsgröße, das Maß der erreichten Integration, die genaue Art und Weise des Lebensunterhalts usw. von rechtlicher Relevanz sind, wurden und werden auch all diese Umstände erhoben, gespeichert und ausgewertet. Hierbei kommen teilweise spezielle Ausländerermittlungstrupps in Einsatz (siehe S. 46 ff.),¹⁴ Schamgefühl und Privatsphäre der ausländischen Bürgerinnen und Bürger spielen dabei oft keine Rolle.

Es zeigt sich, daß sowohl rechtlich-qualitativ wie auch quantitativ eine informationelle Sonderbehandlung von Ausländerinnen und Ausländern in der Bundesrepublik erfolgt. Diese Sonderbehandlung korreliert in keiner Weise mit der von diesem Personenkreis ausgehenden polizeilich zu begründenden Gefahr. So kommen wissenschaftliche Untersuchungen immer wieder zu dem Ergebnis, daß z.B. die Straffälligkeit von Ausländern sich zahlenmäßig nicht signifikant von der Deutscher unterscheidet.¹⁵ Für die polizeilich begründete informationelle Sonderbehandlung gibt es auch keine verfassungsrechtliche Legitimation.¹⁶

Die rechtliche Einkreisung des Datenschutzes

Unter diesen Rahmenbedingungen ist die Erfassung und Kontrolle von Ausländerinnen und Flüchtlingen zu sehen.

Der rechtliche Einstieg hierzu erfolgte mit der Novellierung des Ausländergesetzes.¹⁷ Mit dem Argument, eine verfassungskonforme, mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu vereinbarende gesetzliche Grundlage für Informationseingriffe zu schaffen, wurde in den §§ 75 bis 80 AuslG der juristische Grundstock für die Totalüberwachung der ausländischen Bevölkerung geschaffen. § 76 Abs. 2 AuslG sieht vor: Öffentliche Stellen haben unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie Kenntnis erlangen von

- dem Aufenthalt eines Ausländers, der weder eine erforderliche Aufenthaltsgenehmigung noch eine Duldung besitzt,
- dem Verstoß gegen eine räumliche Beschränkung oder

13 ÖVD/Online 1/82, S. 74

14 Bürgerrechte & Polizei/CILIP 24 (2/86) S. 46 ff.

15 Pilgram, Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 1993, S. 17 ff.

16 ausführlich in: Heldmann (Fn. 2), Anm. 7-9 zu §§ 75-80

17 Gesetz zur Neuregelung des AuslG vom 9.7.90 in: BGBl. I, S. 1354

- einem "sonstigen Ausweisungsgrund".

Die in dieser Vorschrift enthaltene Verpflichtung aller öffentlichen Stellen stieß bei den Bediensteten auf heftigen Widerstand und führte zur kollektiven Ankündigung, diese menschenunwürdige Vorschrift zu mißachten.¹⁸ Bei Juristinnen und Juristen besteht die einhellige Bewertung, daß die Regelungen verfassungswidrig sind.¹⁹ Aufgrund dieser klaren Front gegen das Gesetz sah sich das BMI veranlaßt, am 25.2.91 vorläufige Anwendungshinweise bekanntzumachen, die der Kritik die Spitze zu nehmen suchten, indem sie die Datenerhebung über Ausländerinnen und Ausländer unter Verstoß gegen das AuslG einschränkend "präzisiert". Damit und mit der bisherigen Weigerung der Bundesregierung, verbindliche Durchführungsvorschriften zu den Datenverarbeitungsregelungen zu erlassen, wurde der Kritik vorläufig der Boden entzogen. Die Praxis der Ausländerbehörden richtet sich daher am Althergebrachten aus oder man handelt nach eigenem Gusto, nicht nach rechtsstaatlichen Prinzipien der Erforderlichkeit und Berechenbarkeit, aber auch nicht nach dem uferlosen Wortlaut des neuen AuslG. Dies ändert nichts an dem Umstand, daß der § 76 AuslG eine öffentliche Denunziationspflicht vorsieht, welche in der bundesdeutschen Rechtsordnung (abgesehen von dem auch jüngst verabschiedeten 18 Abs. 1 BVerfSchG²⁰) einzigartig ist.

Der nächste Schritt der informationellen Einkreisung von Nichtdeutschen bestand in der Novellierung des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) vom 26.6.92.²¹ Zuvor war in § 13 AsylVfG lediglich vorgesehen, daß bei Zweifeln an der Identität von Asylsuchenden diese einer erkennungsdienstlichen (ED-)Behandlung unterzogen werden konnten. Das BKA sollte schon damals dem 'Bundesamt für die Anerkennung von ausländischen Flüchtlingen (BAFl)' bei der Auswertung der Fingerabdrücke "Amtshilfe" leisten. In der Praxis wurde diese Regelung häufig so ausgelegt, daß grundsätzlich Zweifel an der Identität bestanden, weshalb z.T. ausnahmslos eine ED-Behandlung erfolgte.²² In § 16 AsylVfG '92 wurde aus dieser Praxis Gesetz: Unter Verletzung des verfassungsrechtlichen Erforderlichkeitsprinzips werden nunmehr alle Asylsuchenden einer ED-Maßnahme unterzogen. In den §§ 7 und 8 AsylVfG '92 wurden zudem Regelungen aufgenommen, die weitgehend den §§ 75, 76 AuslG entsprechen. Doch auch diese Ermächtigungsnormen schie-

18 Bielefelder Appell vom August 1990

19 umfassende Nachweise bei: Heldmann (Fn. 2) Anm. 13, 14, 17 zu §§ 75-80, Anm. 1, 17 zu § 76

20 Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes vom 20.12.90, Art. 2 in: BGBl. I, S. 2970

21 BGBl. I, S. 1126

22 DatenschutzNachrichten (DANA) 5/92, S. 4 ff.

nen noch nicht auszureichen, um Asylsuchende hinreichend in den informationellen Griff zu bekommen. Am 26.5.93 verabschiedete der Bundestag den sog. "Asylkompromiß", der neben der Abschaffung des vorbehaltlosen Asylgrundrechts weitgehende informationelle Eingriffsbefugnisse enthält: Zur Verfolgung von Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, zum Zweck der Versorgung und Betreuung von Asylsuchenden sowie zur "Aufdeckung und Verfolgung von unberechtigtem Bezug von Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz, von Leistungen der Kranken- und Unfallversicherungsträger oder von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe" dürfen Daten praktisch unbeschränkt ausgetauscht werden. Besonders heikel ist, daß damit auch die Verpflichtung festgeschrieben werden soll, Angaben über in der Heimat begangene Straftaten, die zur Begründung des Asylantrags mitgeteilt wurden, den Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben. Die ED-Behandlung setzt künftig keinen zu prüfenden Asylantrag voraus. Auch schon an der Grenze abgewiesene Flüchtlinge sollen erkennungsdienstlich erfaßt werden. Die Konsequenz: Die Wahrnehmung eines Grundrechts wird informationsrechtlich als kriminelle Tat behandelt und gespeichert.

Die nächste gesetzliche Verschärfung wird schon vorbereitet: Die neue CDU/SPD-Landesregierung von Baden-Württemberg beschloß, auf Bundesebene darauf hinzuwirken, einen "umfassenden Informations- und Datenverbund zwischen den berührten Stellen (Sozialhilfeträger, Unterbringungsverwaltung, Ausländerverwaltung, Träger der Sozialversicherung, Kfz-Zulassungsstellen, Polizei u.a.)" zu ermöglichen.²³ Eine weitere Maßnahme besteht in den Planungen für ein Gesetz über das AZR. Dort wird der automatisierte Zugriff relevanter Behörden wie z.B. der Bundesanstalt für Arbeit oder des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf das AZR vorgesehen. Das Gesetzgebungsverfahren für das AZR-Gesetz ist jedoch seit zwei Jahren nicht erkennbar weiterbetrieben worden.²⁴

Die Praxis der Ausländererfassung

Zwar wurde mit dem AZR ein schon recht früh automatisiertes Instrument der Totalerfassung geschaffen; die Automation der Ausländer- und Asylverfahren indes verlief eher schleppend. Dies änderte sich schlagartig Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre. Begonnen wurde mit der Neukonzeption des AZR, die darauf angelegt ist, den Datenaustausch zwischen allen Ausländer-

23 11. Tätigkeitsbericht des LfD Niedersachsen, S. 102

24 vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 31 (3/88) S. 20 ff.; Bürgerrechte & Polizei/CILIP 34 (3/89) S. 67-71; weitere Nachweise in: Heldmann (Fn. 2), Anm. 23 zu §§ 75-80

behörden und dem AZR, aber auch zu Asyl-, Polizei-, Arbeits- und Verfassungsschutz-Behörden zu ermöglichen. Parallel dazu wird die Automation der Ausländerbehörden vorangetrieben, wobei regelmäßig mit Systemen gearbeitet wird, die einen weit über die rechtlichen Bestimmungen hinausgehenden Datensatz enthalten und die elektronische Kommunikation mit AZR sowie anderen kommunalen und regionalen Dateien ermöglichen, so etwa das in Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen eingesetzte System 'LaDiVA' (Landeseinheitliches Dialogverfahren für das Ausländerwesen).²⁵

Lange Zeit hatte die Datenverarbeitung im Rahmen von Asylverfahren einen eher vorsintflutlichen Charakter. Ursache hierfür war wohl vorrangig das Kompetenzgewirr und der Zuständigkeitsstreit im Asylverfahren zwischen Bund (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI)) und den verschiedenen Einrichtungen der Länder. Seit kurzem übernimmt nun der Bund hinsichtlich der Automation im Asyl-Bereich die Rolle des Vorreiters. Im 'BAFI' wird das Verfahren ASYLON (Asyl online) betrieben, das die geplanten 50 Außenstellen des 'BAFI' miteinander vernetzt und die Aktenbearbeitung der Asylverfahren automatisiert. ASYLON und AZR werden derart miteinander verknüpft, daß die Daten des jeweils anderen Systems übernommen werden können.²⁶ Völlig neue Maßstäbe werden jedoch bei der Erhebung und Auswertung der flächendeckend erhobenen Fingerabdrücke der Asylsuchenden gesetzt. Um Doppelanträge aufzuspüren, werden Zehnfingerabdrücke von allen Asylsuchenden erhoben, welche verformelt und seit 3.12.92 im zentralen 'Automatischen Fingerabdruckidentifizierungssystem (AFIS)' beim BKA gespeichert werden. Mit Hilfe von AFIS sollen jährlich 400.000 Datensätze erfasst und mindestens ebenso viele Datenabgleiche mit vorhandenen Beständen durchgeführt werden. Dieses Verfahren hat dabei nicht nur den Zweck der Identifizierung von Flüchtlingen. Ganz nebenbei wird eine Vollerfassung aller Asylsuchenden erreicht und eine Referenzdatei für die kriminalistische Spurensuche geschaffen, die weltweit ihresgleichen sucht.

Ausweitung der Erfassung auf Europa

Ausländerrecht fiel bisher ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich nationaler Behörden. Dies wird sich in Kürze nach Inkrafttreten des Dubliner EG-Asylübereinkommens vom 19.6.90 sowie des sog. Schengener Zusatzüber-

²⁵ Nachweise dazu bei: Heldmann (Fn. 2), Anm. 20 zu §§ 75-80

²⁶ ÖVD-Online 12/92, 60 ff.

einkommens vom 15.6.90 (Schengen II)²⁷ grundsätzlich ändern. Damit ist der 'Mißbrauch des Asylrechts' neben der Bekämpfung des 'Internationalen Drogenhandels' der Türöffner für die Europäisierung der ordnungspolizeilichen Datenverarbeitung. In diesen Verträgen vereinbaren die EG-Staaten, ihre asyl- und ausländerrechtlichen Entscheidungen, z.B. Ausweisungen oder Sichtvermerke, gegenseitig anzuerkennen und umzusetzen. Die Abstimmung ausländer- und asylrechtlicher Maßnahmen zwischen den Vertragsstaaten setzt den Austausch höchst sensibler Personendaten voraus, was zu existentiellen Eingriffen in das Leben der Betroffenen führen kann. Der Datenschutz ist insbesondere beim konventionellen Datenaustausch über die sog. "Drittausländer" nicht gewährleistet. So wird z.B. eine "gemeinsame Liste von zur Einreiseverweigerung ausgeschriebenen Ausländern" geplant; nach altem DDR-Vorbild eine polizeiliche Meldepflicht von 'Drittausländern' spätestens drei Tage nach der Einreise; eine besondere Hotelmeldepflicht für fremde Staatsangehörige; Konsultationspflichten bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln an ausgeschriebene Personen; Datenaustausch über Fluchthelfer etc.

Datenschutzrechtliche Ansätze finden sich beim 'Schengener Informationssystem (SIS)', das derzeit in Straßburg aufgebaut wird und über das neben den Polizeien auch die Ausländerbehörden in Sekundenschnelle Zugriff auf die Personenfahndungsbestände der anderen Mitgliedsländer nehmen können. Unter dem Ausschreibungskriterium "Einreiseverweigerung" werden die auszuweisenden oder abzuschubenden Personen gespeichert. Unerheblich ist dabei, ob die jeweilige Maßnahme nach nationalem Recht zulässig wäre. Insofern machen sich die Staaten gegenseitig zu ausländerrechtlichen Erfüllungsgehilfen.²⁸

Um zu verhindern, daß die Regelungen der genannten Abkommen unterlaufen werden, indem Flüchtlinge in verschiedenen Ländern unter verschiedenen Namen Asyl beantragen, wird eine europäische AFIS-Datei mit dem Namen EURODAC vorbereitet. Über EURODAC sollen alle im EG-Gebiet Zuflucht suchenden Drittausländerinnen und -ausländer mit ihren Fingerabdrücken gespeichert und mit den vorhandenen Angaben abgeglichen werden. Es wird erwogen, mit Hilfe eines "Life-Scan" die Fingerabdrücke maschinell zu erfassen und zu digitalisieren.²⁹

27 BT-Drs. 12/2453, BR-Drs. 121/92

28 11. Tätigkeitsbericht des LfD Niedersachsen, S. 54 ff.

29 Ebd. S. 104

Zusammenfassung

Obwohl hierfür keine verfassungsrechtliche Legitimation besteht, werden Ausländerinnen und Ausländer informationell als Gefahrenquelle behandelt. Sie dürften die am besten erfaßte und überwachte Bevölkerungsgruppe darstellen. Nachdem alle ökonomischen und repressiv-polizeilichen Mittel zum Fernhalten von Ausländerinnen und Ausländern nicht zu fruchten scheinen, wird nunmehr mit Hilfe der Informationstechnik ein präventiv-polizeiliches Konzept verfolgt. Insofern sind die entwickelten Maßnahmen Trendsetter für die Erfassung anderer sozialer Minderheiten und zwar sowohl in Hinblick auf die normative Absicherung als auch hinsichtlich der organisatorisch-technischen Umsetzung in die Praxis. Diese Erfassungssysteme sind weitgehend kontrollfrei: Teilweise ist eine rechtliche oder parlamentarische Kontrolle überhaupt nicht möglich (insbesondere im europäischen Rahmen), teilweise findet sie faktisch nicht statt.

Thilo Weichert ist Vorstandsmitglied
der 'Deutschen Vereinigung für Daten-
schutz e.V. (DVD)'

Politische Kritik mit theoretischem Anspruch

links im Juli/August '93:

Thema: Der Tag X — und danach? Abschaffung des Asylrechts — wo bleibt die Opposition? ● Grenzenlose Einsätze der Bundeswehr? ● Strukturveränderung des Kapitalismus ● Das Existenzminimum im Würgegriff ● Debatte: Offene Grenzen ● Essay: Globalisierung des Kapitals, Nationalstaat und die Krise des politischen Universalismus

Mit Beiträgen von:

ami-Redaktion, Rainer Bauböck, Alex Demirovic, Christoph Görg, Joachim Hirsch, Kurt Hübner, V.-M. Hügel, Martin Jander, E.M. Krampe, Thomas Kunz, Ludi Lodovico, Stephan Lutz, Wolfgang Scherer, Frieder Schlupp, Felix Schneider

Ich bestelle

☐ 1 Exemplar *links* Heft 7,8/93
zum Preis von 7,— DM
(nur gegen Vorkasse:
Briefmarken, Scheck etc.)

Name: _____

Straße: _____

Ort: _____

***links*, PF 10 20 62, 63020 Offenbach**

IM FADENKREUZ EUROPAS

Asylpolitik und innere Sicherheit der EG

Eine Broschüre der Initiative gegen das Schengener Abkommen
und der Bundesarbeitsgemeinschaft Flüchtlinge und ImmigrantInnen
der GRÜNEN

Hrsgin.: CLAUDIA ROTH, DIE GRÜNEN im Europäischen Parlament

BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN Versand, Heerstr. 172, 53 Bonn 1, Fax: 0228 - 63 92 55, Gebühr: 2,- +VK

Wie wird die Bundesrepublik mit illegaler Zuwanderung fertig?

- die Lage nach der Änderung des Art. 16 GG

von Alexander Müller

Die am 1. Juli 1993 in Kraft getretene Änderung des Grundgesetzartikels 16 und die verabschiedeten Begleitgesetze bedeuten eine einschneidende Veränderung der Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Gleichzeitig markieren sie einen weitreichenden Bruch mit dem bundesrepublikanischen Selbstverständnis über Flüchtlings- und Einwanderungspolitik. Obwohl in den letzten Jahren eine wachsende öffentliche Diskussion über Flüchtlingspolitik zu verzeichnen war, so konnte doch davon ausgegangen werden, daß das in der Verfassung festgeschriebene Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte im Grundsatz anerkannt war. Die Kritik an mangelhaften und zu langsamen Asylverfahren, die Frage, wievielen Menschen Asyl in der Bundesrepublik gewährt werden könne, die Forderung nach weiteren Hilfen für Armutsflüchtlinge in den Herkunftsländern und der Ruf nach einem einheitlichen europäischen Asylrecht stellten insgesamt den Artikel 16 GG nicht in Frage.

Bis vor wenigen Jahren konnte davon ausgegangen werden, daß in unserer Gesellschaft nicht nur ein weitreichender Konsens über die Aufnahme von politisch Verfolgten als historische Verpflichtung der Bundesrepublik existierte, sondern daß auch die Notwendigkeit einer gesteuerten Zuwanderung politisch auf der Tagesordnung stand. Die Erfahrung eines jahrzehntelangen Zusammenlebens mit Nichtdeutschen, die kulturelle Bereicherung der bundesrepublikanischen Gesellschaft und auch die ökonomischen Notwendigkeiten - nicht zuletzt vermittelt durch die seit Jahren bekannte Tätigkeit von 'Gastarbeitern' - fanden ihren Niederschlag im Konzept einer multikulturellen Gesellschaft.

Spätestens mit der Änderung der weltpolitischen Rahmenbedingungen - dem

Ende des 'Kalten Krieges' und der Öffnung der Grenzen nach Osten - wurde deutlich, daß die bundesrepublikanische Flüchtlingspolitik an entscheidenden Punkten mangelhaft war. Durch eine fehlende Einwanderungsregelung und das Beharren auf der Behauptung, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland, entwickelte sich der alte Artikel 16 GG zur einzigen legalen Zuwanderungsmöglichkeit in die Bundesrepublik. Das ökonomische Gefälle zwischen West- und Osteuropa, die wachsende Armut in vielen Ländern dieser Erde und die daraus resultierende steigende Attraktivität der Wohlstandsrepublik Deutschland hätten eine gesteuerte Zuwanderungs- und Integrationspolitik erfordert. Statt dessen wurde ein personell mangelhaft ausgestattetes 'Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl)' mit der nicht lösbaren Aufgabe betraut, den wachsenden Zuwanderungsdruck zu verwalten. Die Ende 1992 beim BAFl lagernden über 500.000 unerledigten Akten sind ein beredtes Beispiel dafür, wie das Festhalten an der Aussage, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland in der Realität zu selbstproduzierten Problemen geführt hat, die wiederum die Notwendigkeit der Abschaffung des Artikels 16 GG unausweichlich erscheinen ließen. Hinzu kamen massive logistische Probleme bei der Unterbringung von AsylbewerberInnen und bei der Integration von Flüchtlingseinrichtungen in den Städten und Gemeinden.

Der Ist-Zustand und die Folgen

Mit der jetzt beschlossenen Grundgesetzänderung wird der Weg des politischen Verzichts auf Steuerung von Einwanderung konsequent fortgesetzt. Anstatt die weltweite Migration zur Kenntnis zu nehmen und ein Konzept zur Steuerung der Einwanderung zu entwickeln, wird die Zuwanderung in die Bundesrepublik einschneidend verändert. Nach der neuen Gesetzgebung ist die Bundesrepublik von einem Kordon sicherer Drittstaaten umgeben, wer aus diesen Staaten in die Bundesrepublik einreist, kann hier keinen Asylantrag mehr stellen bzw. kann vor Abschluß des Gerichtsverfahrens in sein Heimatland abgeschoben werden. Des weiteren sieht die sog. 'Flughafenlösung' vor, daß über einen internationalen Verkehrsflughafen in die Bundesrepublik eingereiste Asylbewerber aus sicheren Drittstaaten sowie paßlose Asylbewerber bis zur gerichtlichen Entscheidung auf dem Gelände der jeweiligen Flughäfen untergebracht werden müssen. Darüber hinaus wird sich die Bundesrepublik auch mit verstärkten Grenzkontrollen gegenüber den Menschen abschotten, die aus den verschiedensten Motiven ihre Heimat verlassen müssen oder verlassen wollen. Da die vielfältigen Probleme in den Herkunftsländern der Flüchtlinge natürlich nicht durch die Änderung des Asylrechts in der Bundesrepublik gelöst werden, muß nach Meinung vieler

Fachleute davon ausgegangen werden, daß diese Menschen illegal zu uns kommen und hier in der Illegalität leben werden. Damit sind meines Erachtens folgende Probleme vorprogrammiert:

1. Die Flüchtlinge werden sich noch mehr als bisher in die Hände von Personen begeben müssen, die vor allem im kriminellen Milieu agieren und von dort aus das Leben in der Illegalität organisieren. Steigende Kriminalität - gerade in den Großstädten - wird die Folge sein.
2. Die in der Illegalität lebenden Flüchtlinge werden sich besonders in Stadtteilen niederlassen, in denen sie nicht 'auffallen'. Dies wird die Ghettobildung in Großstädten beschleunigen, mit all den negativen Folgen, die schon heute in amerikanischen Großstädten beobachtet werden können.
3. Ohne Krankenversicherung und ohne andere soziale Absicherung werden die Flüchtlinge vollkommen in den Händen derjenigen sein, die sie in die Bundesrepublik gebracht haben bzw. hier das Leben in der Illegalität organisieren.
4. Die illegale Beschäftigung wird stark zunehmen, mit entsprechenden Konsequenzen für den legalen Arbeitsmarkt. Zunehmende illegale Beschäftigung stellt auch die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme wie Arbeitslosenversicherung und Rentenversicherung vor erhebliche Probleme.

Aus den genannten Gründen wird die Bundesrepublik nach der Änderung des Grundgesetzes zukünftig vor einer neuen, hochbrisanten Problemlage stehen. Der Wanderungsdruck aus den Hauptherkunftsstaaten der Flüchtlinge (zur Zeit kommen etwa 70% aus ost- bzw. südosteuropäischen Staaten) wird sich in naher Zukunft nicht vermindern. Die fehlende Möglichkeit, durch ein geregeltes Verfahren in die Bundesrepublik zu kommen, wird einerseits zwar die zuständigen staatlichen Stellen von der Aufgabe der Integration von MigrantInnen entlasten, andererseits aber zu einer verschärften Diskussion über die innere Sicherheit führen. Der vorgezeichnete Weg, die internationalen Migrationsbewegungen in der Bundesrepublik ausschließlich mit Mitteln der Ausländerbehörde und der Polizei regulieren zu wollen, wird zu einem politischen Dauerthema werden können. Gleichzeitig werden diejenigen Bürgerinnen und Bürger enttäuscht sein, denen mit der Änderung der Asylgesetze der Eindruck vermittelt wurde, die Einwanderung in der Bundesrepublik könne nachhaltig gedrosselt werden. Die daraus resultierende Verschiebung des politischen Spektrums in der Bundesrepublik nach rechts und die weitere Entwicklung eines fremdenfeindlichen Klimas muß schon heute befürchtet werden.

Mit der Zunahme des illegalen Aufenthalts von Nichtdeutschen in der Bun-

desrepublik wird die Gesellschaft vor ganz neue politische und soziale Probleme gestellt werden. Durch das Abdrängen der Fremden in die Illegalität wird es staatlichen Behörden nicht mehr möglich sein, die Probleme der Flüchtlinge zu lösen oder sie in irgendeiner Form legal zu unterstützen. Bei der Bevölkerung wird noch mehr als beim Umgang mit dem Asylproblem das Gefühl vorherrschen, die ungesteuerte, unkontrollierte Zuwanderung bedrohe die Stabilität des Landes und könne nur durch strengere Maßnahmen, durch eine stärkere Abschottung der Republik gelöst werden. Eine noch stärkere Abschottung Deutschlands wird aber nicht gelingen und nicht zuletzt auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht gewünscht werden.

Überlegungen aus Hessen

All diese Gründe sprechen dafür, daß realistische Konzepte zur Steuerung der Zuwanderung auch nach der Änderung des Artikels 16 GG verstärkt diskutiert und umgesetzt werden müssen. Langfristig wird die Einwanderung in die Bundesrepublik nur dann sozial verträglich zu gestalten sein, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Wir müssen endlich die Tatsache akzeptieren, daß unsere Republik seit Jahrzehnten ein Einwanderungsland ist. Dazu gehört auch, daß all den Menschen, die hier leben und auf Dauer hierbleiben wollen, die vollen staatsbürgerlichen Rechte eingeräumt werden.
2. Die Politik muß es sich zur Aufgabe machen, den Menschen bezüglich der Fluchtursachen die Wahrheit zu sagen. Dazu gehört, daß Fluchtursachen in den Hauptherkunftsländern der Flüchtlinge nur dann beseitigt werden können, wenn wir uns aktiv am Aufbau neuer Strukturen in den Herkunftsländern beteiligen. Für diesen Aufbau werden wir einen erheblichen Teil unseres Wohlstandes abgeben müssen. Die gegenwärtige politische Entwicklung verläuft bedauerlicherweise in die entgegengesetzte Richtung.
3. Kriege und Bürgerkriege finden weltweit immer häufiger statt. Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks ist eine neue Weltordnung noch nicht einmal in Ansätzen zu erkennen. Auch deshalb müssen wir akzeptieren, daß die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen eine dauerhafte Aufgabe bleiben wird.

Bei der Organisation der Unterbringung von Flüchtlingen müssen wir von Großeinrichtungen wegkommen. Langfristig sollte es möglich sein, eine sozial verträgliche dezentrale Unterbringung zum Beispiel durch Flüchtlings-GmbH's zu organisieren, die sich in den Händen von Gemeinden, Kreisen und Wohlfahrtsverbänden befinden.

Leider werden auch in dieser Frage von Seiten der Politik zur Zeit die falschen Vorgaben gemacht. Das Asylverfahrensgesetz in seiner neuesten Fassung sieht in der Erstunterbringung von Flüchtlingen Großeinrichtungen verpflichtend vor, die in der Praxis zu vielfältigen Problemen innerhalb und außerhalb der Einrichtungen führen. Die ungünstigen gesetzlichen Voraussetzungen dürfen allerdings nicht bewirken, daß wir den Kopf in den Sand stecken, sondern wir müssen uns aktiv mit den existierenden Problemen auseinandersetzen.

Dabei ist es ein harter Kampf, in der Praxis durchzusetzen, daß für die unterzubringenden Menschen gewisse Mindeststandards eingehalten werden müssen, um Auseinandersetzungen innerhalb der Einrichtungen und außerhalb mit der Bevölkerung zu vermindern. Auch hier laufen die politischen Entscheidungen in die falsche Richtung, denn das neue Asylbewerberleistungsgesetz wird wegen der erheblich verminderten Leistungen die großen Probleme außerhalb der Einrichtungen noch verstärken.

Kriminalität und Illegalität

Leider haben wir ein Problem mit der Zunahme von Kriminalität bei bestimmten Asylbewerbern. Hier ist es im Interesse der anderen Flüchtlinge erforderlich, mit rechtsstaatlichen Mitteln entschlossen zu handeln, ohne aus dem Auge zu verlieren, daß es sich bei den Straftätern um eine Minderheit unter den Asylbewerbern handelt.

Gleichzeitig ist es unsere Aufgabe, Konflikte und Auseinandersetzungen zwischen Asylbewerbern und der Bevölkerung vor Ort auf die realen Probleme zurückzuführen, was nicht immer gelingt. Dies geschieht z.B. durch das Angebot von Bürgerversammlungen, durch die Unterstützung der zahlreichen ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer in der Flüchtlingsarbeit und durch die Einrichtung von Runden Tischen. Auch kann ein 'Tag der Offenen Tür' dazu beitragen, ein realistisches Bild einer Flüchtlingseinrichtung zu vermitteln.

Bei dem Umgang mit Menschen, die in der Illegalität leben, sollten auch die Erfahrungen berücksichtigt werden, die in anderen Ländern bereits gesammelt wurden. In diesem Zusammenhang sind die Vereinigten Staaten für uns von besonderem Interesse. Dort liegen schon lange entsprechende Erfahrungen vor. Dabei pendelt man in den USA zwischen repressiven und pragmatischen Maßnahmen. Pragmatisch verhält sich z.B. die Stadt New York, die eine Beratungsstelle eingerichtet hat, in der sich in der Illegalität lebende Menschen Rat holen können, z.B. wie sie einen rechtlich gesicherten Status erlangen. Bei unserem polizeirechtlich verfaßten Ausländergesetz ist es zur

Zeit nicht möglich, in kommunaler oder staatlicher Trägerschaft eine solche Beratungsstelle einzurichten. Wir sollten allerdings Überlegungen anstellen, wie auch wir zukünftig solche Beratungsangebote möglich machen können.

Zu der repressiven Seite der in den USA geübten Praxis gehört die Auflage, daß nur dann eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt wird, wenn ein Arbeitsplatz nachgewiesen werden kann. Eine solche Form der Auslese wäre für die Bundesrepublik sicherlich nicht akzeptabel, sie würde auch dem Sozialstaatsprinzip widersprechen.

Trotz aller angedeuteten Schwierigkeiten möchte ich hier ausdrücklich dafür plädieren, sich auch von staatlicher Seite aktiv mit dem Problem der zunehmenden illegalen Einwanderung zu beschäftigen. Für den Personenkreis der illegal hier Lebenden muß es nach längerem Aufenthalt in der Bundesrepublik einen Weg geben, diesen Aufenthalt zu legalisieren. Nur so werden wir auf Dauer eine Entwicklung verhindern, die das sozialstaatliche Gefüge sehr gefährdet.

Alexander Müller ist Staatssekretär im 'Hessischen Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit' in Wiesbaden. Dieses Ministerium ist unter anderem für die Unterbringung von Asylbewerbern zuständig.

Die 'Arbeitsgruppe Ausländer' der Berliner Polizei

- eine Sondereinheit mit Doppelfunktion

Von Otto Diederichs

Der Grundstein der ersten polizeilichen Sondereinheit zur Bearbeitung von Ausländerangelegenheiten wurde 1971 in der damaligen Polizeiinspektion Wedding mit drei Beamten gelegt. Schnell wurde das Modell auch auf die anderen Berliner Bezirke ausgedehnt und 1979 schließlich ein eigener Ermittlungstrupp mit Koordinierungsfunktion bei der Landespolizeidirektion eingerichtet,¹ deren Leiter, der Polizeihauptkommissar (PHK) Klaus-Dieter Reichert, Anfang Juli diesen Jahres zudem zum polizeilichen Ausländerbeauftragten bestellt wurde.² Aus den ursprünglich drei Beamten sind unterdessen 61 geworden, die sich alle freiwillig zu diesem Einsatz meldeten. Ursprüngliche Pläne,³ in Stuttgart und Frankfurt/M. ähnliche Einheiten einzurichten,³ sind dem Vernehmen nach nicht verwirklicht worden, und über diejenigen in Hamburg oder München ist wenig bekannt, allerdings sollen sie mit der Berliner Einheit nur bedingt vergleichbar sein.

Ihren Namen hat die Gruppe unterdessen geändert. Hieß sie zunächst 'Arbeitsgebiet gezielte Ausländerüberwachung',⁴ so wurde daraus schließlich - neutraler - die 'Arbeitsgruppe Ausländer'.⁵ Stets gleich geblieben sind das polizeiliche Kürzel 'AGA' und die Aufgabenstellung. Diese besteht zum einen darin, den Kontakt zum ausländischen Bevölkerungsanteil Berlins zu suchen, um so Vertrauen zur Polizei zu schaffen, und andererseits, illegal in der Stadt aufhältige Personen zu ermitteln und die entsprechenden "aufent-

1 Kleine Anfrage Nr. 1489 der ALTERNATIVEN LISTE v. 19.2.86

2 Berliner Zeitung v. 9.7.93

3 Polizeischau 5/75, S. 6

4 Kleine Anfrage gem. § 50 GO v. 28.3.85

5 Schreiben des Berliner Innensenators, Az. SenInn III C 1 - 0345/606

haltsbeendenden Maßnahmen" einzuleiten.

Die 'Sonnenseite'

"Das Hauptziel der AGA-Leute ist, die Diskrepanz zwischen Ausländern und Polizei abzubauen. Dies versucht man auch dadurch zu erreichen, daß man nicht nur kontrollierend, gebietend und Zwang androhend auftritt, sondern auch im Umgang mit den Ausländern regelrechte Sozialarbeit leistet",⁶ heißt es in der ehemaligen Zeitschrift der Berliner Polizei. So helfen die Beamten z.B. bei Schwierigkeiten mit der Ausländerbehörde oder bemühen sich, in Diskussionsveranstaltungen die Akzeptanz der deutschen Bevölkerung für Asylbewerberheime zu erhöhen.⁷ Ebenso sind Fälle nachzuweisen, in denen Angehörige der AGA durch Intervention bei der Ausländerbehörde versuchten, sozial unzumutbare Entscheidungen bei der Verteilung von Asylbewerbern in andere Bundesländer (z.B. wenn dadurch Familien auseinandergerissen werden) oder bei Abschiebungen (bis hin zur Weigerung, daran mitzuwirken) zu verhindern. Des weiteren unterstützen oder beraten sie bei der Einstellung ausländischer Jugendlicher in den Polizeidienst und sind in der Fortbildung tätig. Auch Fußballturniere zwischen (Ost)Berliner Skinheads, türkischen Jugendlichen und Polizeischülern u.ä. wurden bereits durch die AGA (oder mit deren Unterstützung) organisiert.

Was durch solche vertrauensbildenden Maßnahmen möglich werden kann, läßt sich am besten an der Person des PHK Gerhard Lüder darstellen. Seit ca. 21 Jahren bei der AGA, ist er heute Leiter der elfköpfigen Gruppe der Direktion 5 und damit u.a. zuständig für den Bezirk Kreuzberg, mit einem rd. 42%igen Anteil türkisch-stämmiger Bevölkerung. Er spricht fließend türkisch und ist seit Ende 1992 Ehrenmitglied der 'Türkischen Gemeinde zu Berlin'. Durch seine guten Kontakte, die zweifellos hohes persönliches Engagement erfordern, gelang es in einem Falle gar - und ein besseres Beispiel ließe sich kaum finden -, eine Familienfehde wieder beizulegen, die bereits blutig zu enden drohte: Während zwischen der Familie eines Mädchens (das zu seinem Berliner Freund geflohen war, um einer Verheiratung in der Türkei zu entgehen) und der Familie des (Berliner) Bräutigams bereits das Sondereinsatzkommando aufgezo-gen war, begann der mit Kultur und Religion vertraute Lüder zu vermitteln.⁸ In stundenlangen Verhandlungen gelang es schließlich, unter Hinzuziehung des Imam der türkischen Gemeinde zwischen den kampfbereiten Parteien einen Vertrag auszuhandeln, der die Ehre

6 Polizeischau 5/75, S. 4

7 vgl. die tageszeitung v. 16.6.93

8 vgl. National Geographic May 1993

des Brautvaters wieder herstellte.

Die 'Schattenseite'⁹

Im Gegensatz dazu steht die andere Seite der AGA-Aufgaben: "Das Hauptaugenmerk der Beamten dieser Sondergruppen zielt jedoch auf die Illegalen".¹⁰ Dieser Satz von 1975 hat nach wie vor Gültigkeit.

Geriet die AGA zu Beginn der 80er Jahre wegen ihrer Ermittlungen gegen binationale Paare, die der sog. "Schein-" oder "Zweckehe" verdächtigt wurden, noch heftig in die öffentliche Kritik¹¹, so hat sich diese inzwischen gelegt. Dennoch finden solche Aktionen auch heute noch statt - den Informationen zufolge handelt es sich je Direktion um etwa 3-4 Fälle monatlich.

"Damit haben wir eine Bauchlandung gemacht", bekennt PHK Lüder freimütig, der die damals erhobenen Vorwürfe¹² allerdings für übertrieben hält. Im wesentlichen seien nur falsche Angaben bei schriftlichen Erklärungen, Anträgen etc. geprüft worden; Haussuchungen nach Anhaltspunkten für die ständige Anwesenheit des ausländischen Partners (etwa Wäschestücke oder Zahnbürsten) habe es nur in Ausnahmefällen und bei Vorlage eines richterlichen Durchsuchungsbefehles gegeben. Der relative Rückgang von Scheinehenermittlungen mag u.U. auch damit zu tun haben, daß die personell eher kleinen Arbeitsgruppen mit ihren sonstigen Aufgaben mehr als ausgelastet sind. Wichtiger scheinen nach der Öffnung der Grenzen in Osteuropa die Ermittlungen gegen jene geworden zu sein, deren Verfolgung die Politik heute Vorrang gibt: vietnamesische Zigarettenhändler, jugoslawische Hütchenspieler, polnische Schwarzarbeiter, osteuropäische und asiatische Prostituierte etc. In kleinerem Umfang führen die Beamten der AGA in diesen Bereichen auch eigenständige Ermittlungen durch. Im wesentlichen jedoch geschehen die Einsätze zur Unterstützung anderer Dienststellen. So liegt die Federführung bei Einsätzen gegen den Zigarettenhandel in der Regel beim Zoll; bei Bordellrazzien oder Ermittlungen im Bereich des Drogenhandels zumeist bei der für die Bekämpfung der sog. 'Organisierten Kriminalität' zuständigen Fachdienststelle bzw. bei der Drogenfahndung usw. Hier leistet die AGA Unterstützungsarbeit, indem sie bei zu überprüfenden Nichtdeutschen

9 hierzu siehe auch: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 24 (2/86), S. 46 ff.

10 Polizeischau 5/75, S. 5

11 Protokolle des Ausschuß für Ausländerfragen des Berliner Abgeordnetenhauses:

7. Sitzung v. 5.2.82, 8. Sitzung v. 19.2.82, 9. Sitzung v. 5.3.92

12 vgl. Informationsbroschüre der 'Interessengemeinschaft der mit Ausländern verheirateten Frauen e.V.', Berlin 1985 und Bürgerrechte & Polizei/CILIP 24 (2/86), S. 46 ff.

die Abklärung nach dem Ausländerrecht vornimmt und die sich daran ggf. anschließenden Maßnahmen, z.B. Abschiebungen, vorbereitet. Es erstaunt deshalb, daß die Beamten keinen eigenen Zugang zu den Ausländer-Datenbanken besitzen. Abfragen, etwa im 'Ausländerzentralregister' (siehe S. 35 ff.), müssen stets über die Ausländerbehörde abgewickelt werden. Im Bereich der im früheren Ostberlin gelegenen Direktionen ist zudem der Zugang über den am Flughafen Schönefeld stationierten Bundesgrenzschutz möglich.

Gespaltenes Fazit

Eine Bewertung muß zwangsläufig zwiespältig bleiben. Eine Arbeit, wie sie von den Beamten im Bereich der legal in Berlin lebenden Ausländer geleistet wird, ist ohne Zweifel sinnvoll: Eine bürgernähere Form der Polizeiarbeit als die der Verhinderung einer blutigen Familienfehde ist kaum denkbar und ohne einen längeren, engagierten Kontakt zur nichtdeutschen Bevölkerung nicht zu leisten. Andererseits kann das Vorgehen gegen vietnamesische ZigarettenhändlerInnen (in der Mehrzahl ehemalige VertragsarbeiterInnen der früheren DDR mit nun ungesichertem Aufenthaltsrecht, denen zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes selten etwas anderes bleibt als der illegale Verkauf unverzollter Zigaretten) kaum akzeptiert werden, solange Aufgriffe sich (spätestens im Wiederholungsfall und ohne Berücksichtigung der Gründe) auf die Aufenthaltsgenehmigung (oder ein Asylverfahren) niederschlagen. Gleiches gilt bei Prostituierten, die alle der Willkür ihrer Zuhälter ausgeliefert sind. (Daran ändert sich auch nichts, wenn über den Umweg fehlender Baugenehmigungen etc. versucht wird, auch die Betreiber von Bordellen unmittelbar zu treffen.)

Nahezu zwangsläufig muß sich aus der Zweiteilung ihrer Arbeit im Bewußtsein der Beamten eine Trennung in 'gute', d.h. legal hier lebende und arbeitende, und in 'schlechte', z.B. illegal eingewanderte AusländerInnen ergeben. Übereinstimmend betonen denn auch befragte AGA-Beamte, mit der Aufteilung in Beratung und Repression keine Schwierigkeiten zu haben, da es sich um voneinander getrennte Bereiche handle, bei denen es nicht zu Überschneidungen komme. Solche Reaktionen sind nicht untypisch (und den Beamten daher nur sehr bedingt vorzuwerfen) für eine Gesellschaft, die meint, sich die Schizophrenie leisten zu können, einerseits ihren Wohlstand mittels abgeschotteter Grenzen, restriktiver Asylgesetze etc. vor dem hungrigen Rest der Welt zu bewahren und andererseits ihr schlechtes Gewissen zu beruhigen, indem sie sich - im wahrsten Sinne - ihre 'Lieblingsausländer' hält. Daran wird sich vermutlich aber solange nichts ändern, wie sich nicht eine grundsätzliche - für alle überlebensnotwendige - Bereitschaft zum Teilen politisch durchsetzt.

Die Polizei muß ihren Schutzauftrag erfüllen!

- gemeinsame Forderungen von 'Forum Bunttes Deutschland e.V. - SOS Rassismus', Bundesarbeitsgemeinschaft 'Kritische Polizisten und Polizistinnen', Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V./ Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Nach rund einem halben Jahr scheinbarer Beruhigung sind am 29.5.93 in Solingen erneut Menschen durch Rechtsextremisten getötet worden. Insgesamt starben bei rechtsradikal motivierten Gewalttaten in den vergangenen zwei Jahren 22 Menschen. Die gesellschaftlichen Ursachen von Rechtsextremismus und Rassismus sind der Polizei nicht zugänglich; sie ist für die Lösung dieser Probleme die falsche Institution. Von der Polizei muß jedoch erwartet werden, daß sie ihre elementare Aufgabe, Leib und Leben von Menschen zu schützen, mit Nachdruck erfüllt.

Die Polizei muß ihren Schutzauftrag erfüllen!

1. Objektsicherung

Bedrohungsschwerpunkte sind Wohngebiete mit erhöhtem AusländerInnenanteil und - insbesondere - Wohnheime von Asylbewerbern/-innen.

a. Wohngebiete mit hohem nichtdeutschem Bevölkerungsanteil müssen daher in einen verstärkten Streifendienst einbezogen werden. AusländerInnen muß die Polizei die gleiche Aufmerksamkeit widmen, wie sie prominenten Politikern zugestanden wird. Verstärkte polizeiliche Präsenz, etwa in Form von Streifenwageneinsätzen oder durch Kontaktbereichsbeamte, kann potentielle Straftäter abschrecken und zur frühzeitigen Entdeckung von Anschlägen oder Angriffen auf AusländerInnen führen.

b. Wohnheime von AsylbewerberInnen sind so auszustatten, daß sie direkten Angriffen kurzfristig standhalten können. Hierzu gehört z.B. eine bruch- und schußfeste Verglasung der Fenster. Die Unterkünfte sind mit technischen Anlagen zu versehen, die eine rasche Information der Polizei ermöglichen. Neben der ständigen Anwesenheit von Betreuungspersonal ist die Einrichtung von festen Alarmverbindungen (Standleitungen) zur nächstgelegenen Polizeistation notwendig. Kurzfristig sind Funktelefone zu installieren.

c. Ausländerbeauftragte bei der Polizei sind zu benennen, die zum Abbau von gegenseitigen Berührungängsten und der Verbesserung der Kommunikation beitragen können. Die entsprechende Empfehlung der Innenministerkonferenz ist unverzüglich umzusetzen. Die Initiative des Potsdamer Polizeipräsidiums könnte hierbei als Orientierung dienen.

d. Der Schutz des menschlichen Lebens hat Vorrang vor allen anderen Rechtsgütern! Angesichts einer Polizeidichte, die zur höchsten der Welt zählt (in Schleswig-Holstein 1 Polizist/In je 308 Einwohner, in Brandenburg 1:271, in Mecklenburg-Vorpommern 1:267, in Berlin 1:107, in Nordrhein-Westfalen 1:333), ist eine Ausdehnung des geforderten Streifendienstes ohne personelle Verstärkung der Polizei realisierbar. Auch die Einstellung von mangelhaft ausgebildeten Hilfskräften (etwa in Form einer 'Freiwilligen Polizeireserve' wie in Berlin oder wie derzeit beim BGS an der Grenze zu Polen und der Tschechischen Republik) ist nicht nötig. Nötig ist vielmehr der politische Wille, polizeiliche Tätigkeiten anders zu gewichten. So bietet sich (langfristig) u.a. an, Bagatelldelikte zu entkriminalisieren (z.B. im Bereich der Eigentumsdelikte, Verkehrsdelikte, Btm-Delikte). Kurzfristig können und müssen diese Aufgaben zurückgestellt werden.

2. Nichtdeutsche in Polizeidienst und -ausbildung

Die Polizei ist für nichtdeutsche Bewerber/Bewerberinnen zu öffnen.

a. Eine verstärkte Einstellung ausländischer MithürgerInnen in den Polizeidienst ist geboten und mittelfristig nicht zu umgehen. Dies gebietet allein schon die Teilhabe der nichtdeutschen Bevölkerung am gesamten öffentlichen Leben. Hierzu muß das geltende Beamtenrecht reformiert werden. Dies bietet eine doppelte Chance. Zum einen ist es diesen BeamtInnen aufgrund ihrer Sprach- und Mentalitätskenntnisse eher möglich, Kontakt (und Vertrauen) zur nichtdeutschen Bevölkerung zu gewinnen und so eine an den Interessen und Bedürfnissen der Bürger und Bürgerinnen ausgerichtete Polizeiarbeit zu befördern. Zum anderen besteht dadurch die Möglichkeit, Vorurteile und Fremdenfeindlichkeit auch innerhalb der Polizei aufzubrechen.

b. Zum Abbau latenter und offener Ausländerfeindlichkeit in Teilen der Polizei sollten AusländerInnen stärker in die Ausbildung einbezogen werden. Auch nach der Ausbildungsphase ist der Kontakt zwischen Polizei und nichtdeutscher Bevölkerung beizubehalten, damit sich bei Polizisten nicht das Zerrbild des Ausländers nur als Opfer oder vor allem nur als Täter verfestigt.

3. Kontrolle der Polizei

Will die Polizei das Vertrauen der ausländischen Bevölkerung gewinnen, so liegt es in ihrem eigenen Interesse, rassistischen Übergriffen von PolizeibeamtInnen wirksam

entgegentreten. Zur Vermeidung und Aufklärung von Übergriffen haben Bürgerrechtsorganisationen seit Jahren Forderungen erhoben, die hier erneut wiederholt werden sollen:

a. Unabhängige Beschwerde- und Vermittlungsinstanzen sind einzurichten, die über ausreichende Ermittlungsbefugnisse auch im Innern der Polizei verfügen müssen.

b. Geschaffen werden sollte ferner die Stelle eines/r *Landespolizeibeauftragten* vergleichbar der Rolle des Wehrbeauftragten hinsichtlich der Bundeswehr. Diese Stellen sollen es PolizeibeamtInnen ermöglichen, vertraulich und ohne sich dem Druck von KollegInnen oder Vorgesetzten aussetzen zu müssen, Straftaten zu melden.

4. Äußerungsmöglichkeiten für illegale Einwanderer

Illegal in der Bundesrepublik lebende AusländerInnen brauchen mehr Rechte.

Viele Ausländer, die sich illegal in Deutschland aufhalten, wagen es nach Überfällen nicht, zur Polizei zu gehen, weil sie mit ihrer Ausweisung rechnen müssen. Ähnlich erght es legal hier lebenden Ausländern, die wegen ihrer Beteiligung an kleineren Straftaten (Verkauf unverzollter Zigaretten z.B.) keine Anzeige gegen Angreifer erstatten können.

Für beide Gruppen ist eine Regelung zu schaffen, die es ihnen ermöglicht, sich auch öffentlich zur Wehr setzen zu können. Denkbar wäre etwa, daß die Opfer rassistischer Überfälle o.ä. über RechtsanwältInnen, ÄrztInnen, JournalistInnen, Geistliche oder sonstige Personen, die für sich eine Schweigeverpflichtung in Anspruch nehmen können, Anzeige erstatten, ohne daß sie (zumindest) bis zu einer evtl. Prozeßeröffnung selbst in Erscheinung treten müssen. Human zu regeln wären auch die Folgen für die Opfer, wenn ihre Namen (z.B. im Falle einer Prozeßeröffnung) bekannt werden. Orientiert am Einzelfall sind hier Regelungen zu schaffen, die ein angstfreies öffentliches Auftreten ermöglichen, ohne persönliche Konsequenzen aufgrund eigener Gesetzesverstöße (z.B. illegaler Aufenthalt) befürchten zu müssen.

5. Schluß mit amtlichen Diskriminierungen

Die polizeiliche Kriminalstatistik diskriminiert AusländerInnen.

Die jährliche vorgelegte polizeiliche Kriminalstatistik weist ausländische Tatverdächtige gesondert aus. Zudem werden diese bei der Präsentation regelmäßig besonders hervorgehoben. Der Großteil der erfaßten Delikte betrifft dabei jedoch Vergehen nach dem Ausländer- und dem Asylverfahrensgesetz, derer sich Deutsche selbst mit Vorsatz nicht schuldig machen können, etwa das Verlassen des ausländerbehördlichen Zuständigkeitsbereiches. Die Auswertungsmodalitäten der PKS zu ändern wäre ein minimaler Beitrag, den der Bundesinnenminister leisten könnte, um den ausländerfeindlichen Stimmen nicht behördlicherseits weitere Nahrung zu geben.

Asylpolitik in den Niederlanden

von Wil van der Schans

Jährlich werden von der niederländischen Regierung 500 Menschen offiziell 'eingeladen' und erhalten ohne weiteres Verfahren den Flüchtlingsstatus. Parallel dazu wurde für all jene, die nicht zu dieser kleinen exklusiven Gruppe gehören, sondern auf eigene Faust in die Niederlande flüchten, eine Reihe äußerst restriktiver Maßnahmen eingeführt, die selbst die schlimmsten Befürchtungen noch übertreffen. "Schlicht - doch human", so umschreibt Justizstaatssekretär Kosto die von ihm betriebene Asylpolitik in den Niederlanden. Die große Zahl von Zwischenfällen bei der Aufnahme von Asylsuchenden während des vergangenen Jahres hat jedoch ein großes Fragezeichen hinter die Humanität dieser Politik gesetzt. Dennoch ist die Botschaft der Regierung deutlich: Holland ist voll! Der Strom der Asylsuchenden muß eingedämmt werden!

Ebenso wie im übrigen Europa hat auch in den Niederlanden die Zahl der Asylsuchenden rapide zugenommen. Suchten hier 1982 noch 1.214 Menschen Asyl, waren es 1992 insgesamt 20.346. Da der überwiegende Teil der Anträge jedoch abgewiesen wurde, fällt das derzeitige Zahlenverhältnis zu den Einheimischen mit einem Asylbewerber auf 544 Niederländer immer noch eher niedrig aus. Verglichen mit anderen europäischen Ländern ist dies wenig: So betrug das Verhältnis im Jahre 1990 in Deutschland 1:520, in Belgien 1:388 und in Frankreich 1:289. Dänemark führte diese Liste seinerzeit mit 1:154 an.

Länderlisten

Anfang 1992 trat eine neue Regelung für die Aufnahme von Asylsuchenden in Kraft. Ziel war die schnellere Bearbeitung von Anträgen und eine zügigere Form der Abschiebung von abgelehnten AsylbewerberInnen. Bereits bei Einreichen des Asylantrages wird nun entschieden, ob die BewerberInnen auf eine Anerkennung ihrer Anträge hoffen können oder ob sie von vornherein chancenlos sind. Die Mehrzahl der Asylanträge wird schnell als aussichtslos

beurteilt. Das individuelle Schicksal des Flüchtlings spielt dabei eine immer geringere Rolle, denn die Vorsortierung erfolgt anhand von Länderlisten, die das Justizministerium führt. Zusammengestellt werden sie von den niederländischen Auslandsvertretungen. Diese entscheiden darüber, ob ein Gebiet oder ein Land als sicher genug gilt, um jemanden dorthin zurückschicken zu können. Offiziell gilt dabei die Menschenrechtssituation in diesen Ländern als Maßstab. Tatsächlich jedoch spielt das politische Verhältnis zwischen den Niederlanden und dem jeweiligen Land bei der Beurteilung die größere Rolle. So kommt etwa ein Kurde aus der Türkei, ungeachtet der dort herrschenden erbärmlichen Menschenrechtssituation, für einen erfolgreichen Asylantrag kaum in Frage. Die gesamte Politik ist vor allem darauf gerichtet, den 'Asylstrom' einzudämmen und in Bahnen zu lenken, die zu einer schnellen Ausweisung führen können. Als erster Schritt dazu ist 1991 auf dem Amsterdamer Flughafen Schiphol - der wie andere europäische Großflughäfen auch zu einem Bestandteil der Außengrenzen erklärt wurde - die Grenzkontrolle verschärft worden.

Die 'Koninklijke Marechaussee'

Eine erste 'Auswahl' unter den potentiellen Flüchtlingen auf Schiphol trifft zunächst die 'Koninklijke Marechaussee (Kmar)', der traditionell die Grenzkontrolle obliegt. "Passagiere, die aus einem Land kommen, bei dem Visumpflicht für die Niederlande besteht, durchleuchten wir genauer als bspw. eine Krokettflucht¹ aus Mallorca." Gemeint sind damit vor allem Flüchtlinge aus westafrikanischen Staaten wie Nigeria und Ghana. Solche Flugpassagiere werden noch an der Gangway auf gültige Papiere kontrolliert.² Inhaber falscher oder gar keiner Papiere werden direkt wieder abgeschoben. Auch Flüchtlinge die dabei ausdrücklich um Asyl bitten, werden regelmäßig wieder ins Flugzeug gesetzt. Auf diese Art wurden 1992 ca. 6.000 Menschen kontrolliert. Ziel dieser Kontrollen ist es, genau festzustellen, welche Fluggesellschaft die betreffenden Personen befördert hat, da diese dann gesetzlich verpflichtet ist, solche Ausländer auf eigene Kosten wieder zurück in das Herkunftsland zu befördern.

Wegen ihres brutalen Auftretens bei solchen Kontrollen ist die Kmar im vergangenen Jahr regelmäßig ins Gerede gekommen. Zahlreiche Beispiele für Behinderungen und Schikanen von Asylbewerbern, die trotz eines deutlichen Asylwunsches lediglich auf unwilliges Verhalten der Marechaussee stießen, finden sich in den Berichten des 'Niederländischen Flüchtlingswerks'. In der

1 kroket: Gebratene Fleischrolle, spezieller niederländischer Imbiß

2 Vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 40 (3/91), S. 15 ff.

Folge werden Asylsuchende dann wie ein Spielball in verschiedene Länder zurückgeschickt - wo sie dann allerdings ebenso wenig willkommen sind. Ein Beispiel: Ein palästinensischer Asylbewerber erhielt zunächst die Auskunft, daß Palästinenser in den Niederlanden kein Asyl erhalten würden. Ein Gespräch mit einem Vertreter des UN-Flüchtlingshilfswerkes wurde ihm verweigert. Am nächsten Tag wurde er nach Indien abgeschoben, wo ihn die Einreisebehörde vier Tage lang festhielt, bevor sie ihn in die Niederlande zurückschickte. Nun wollte ihn die Marechaussee nach Ägypten abschieben, was aufgrund fehlender Reisedokumente jedoch nicht möglich war, so daß er schließlich doch in Holland bleiben konnte. Der Phantasie sind damit jedoch noch lange keine Grenzen gesetzt. So wurde im März 1993 bekannt, daß die Kmar in mehreren westafrikanischen Ländern die Passagiere bereits vor dem Einchecken kontrolliert. In der Praxis heißt dies, daß die Grenze damit bis unmittelbar in ein potientiellcs Flüchtlingsland vorverlegt wird. Dies geschieht auf Wunsch der Fluggesellschaften, darunter auch die staatliche KLM, die auf diese Weise eventuelle Rückführungskosten - die ab 1994 auch für Asylsuchende mit unvollständigen oder ungültigen Papieren erhoben werden sollen - vermeiden wollen. Der Zugang zum Asylverfahren wird dadurch immer unmöglicher.

Neben der Grenzkontrolle erfüllt die Kmar zudem eine wichtige Rolle bei der Beaufsichtigung und Abschiebung von abgewiesenen Asylbewerbern und illegal eingewanderten Ausländern. Auch hier kam sie im letzten Jahr regelmäßig ins Gerede. Personen, die sich gegen ihre Abschiebung wehrten, wurden nicht nur gefesselt - man verklebte ihnen zudem noch den Mund mit Klebeband. Dies führte in einem Fall dazu, daß bei einem Rumänen zweimal ein Herzstillstand auftrat, woraufhin der Mann ins Koma fiel. Durch den dabei aufgetretenen Sauerstoffmangel ist der Mann heute gelähmt und wird den Rest seines Lebens im Rollstuhl verbringen müssen. Da dieser Vorfall jedoch kein Einzelfall ist, sah sich das Justizministerium gezwungen, eine Kommission einzusetzen, welche die aufgetretenen Probleme genau erfassen und untersuchen sowie genaue Regeln für die Gewaltanwendung bei Abschiebungen aufstellen sollte. In ihrem Endbericht zeigte sich die 'Kommission Van den Haak' allerdings nicht sehr kritisch gegenüber der Marechaussee: Diese wurde wegen ihrer Einsatzfreude und Pflichttreue gar gepriesen. Schlußfolgerung war denn auch, daß effizientere Methoden nötig seien, um renitente Abzuschiebende ruhigzustellen. Die Praxis, Menschen mit Klebeband zu knebeln, ist in der Folge verboten worden. Um den Widerstand von abzuschiebenden Asylbewerbern zu brechen, stehen der Kmar neben dem Einsatz des Schlagstocks sowie Hand- und Fußfesseln nunmehr auch der Gebrauch von Zwangsjacken und das Festschnallen auf Tragbahren zur Ver-

fügung. Flüchtlinge, deren Widerstand auch damit nicht zu brechen ist, dürfen schließlich mittels einer Injektion betäubt werden.

Daß die Behandlung des genannten Rumänen nicht ein Einzelfall, sondern für die Arbeitsweise der Kmar bezeichnend ist, war spätestens durch den Tod der zairischen Asylbewerberin Jojo Muluta sichtbar geworden. Bei der Ankunft auf dem Flughafen Schiphol am 9.4.92 wurde die Familie Muluta nach dem Gatecheck durch die Marechaussee in einem Aufenthaltsraum festgesetzt. Dort erkrankte die hochschwangere Frau Muluta, ohne jedoch ärztliche Hilfe zu erhalten. Auch nachdem sie einige Tage später in ein Grenzgefängnis verlegt worden war und sich ihr Zustand zusehends verschlechterte, erhielt sie keine Hilfe. Nach acht Tagen durfte die Familie das Grenzgefängnis wieder verlassen und fand Aufnahme im 'Onderzoeks Centrum Nijeveen', einem Sammellager für AsylbewerberInnen. Nach einem Eingangsgespräch wurde sie von dort an einen Arzt des Dorfes überwiesen, den sie schnellstmöglich aufsuchte. Dieser Arzt war über ihren körperlichen Zustand so entsetzt, daß er sie sogleich ins Krankenhaus überwies, wo sie dann wenige Stunden nach ihrer Ankunft starb. Das Gesundheitsamt untersuchte anschließend die näheren Umstände und kam zu dem Schluß, daß ihre Krankheit (eine schwere Blutarmut) und deren Symptome bereits sehr viel früher hätten erkannt werden müssen. Die 'Rijksrecherche', eine besondere polizeiliche Untersuchungsabteilung erhielt daraufhin den Auftrag, die Situation auf Schiphol zu untersuchen. Durch Widerstände und Behinderungen seitens der Kmar konnte sie eine eindeutige Schuld jedoch nicht nachweisen. Die Führung der 'Koninklijke Marechaussee' sah sich dadurch von den Vorwürfen entlastet; ein Urteil, das Staatssekretär Kosto sofort kritiklos übernahm. Gegen mehrere Ärzte allerdings läuft immer noch ein Verfahren vor dem ärztlichen Ehrengericht.

Stationen des Asylverfahrens

Seit Jahresbeginn 1992 hat sich beim Asylverfahren selbst vieles verändert. Alle Asylsuchenden werden zunächst an ein 'Onderzoek Centrum (OC)', vergleichbar einer zentralen Aufnahmestelle (ZAST) in der BRD, überwiesen. Dort wird binnen eines Monats über den möglichen Erfolg eines Asylbegehrens entschieden. Die Aussichtsreichen werden dann auf reguläre 'Asielzoekers Centra (AZC)' (Asylbewerberheime) verteilt; BewerberInnen ohne jede Chancen verbleiben bis zu ihrer Abschiebung im OC. Die Ordnungsvorschriften dort sind dabei darauf gerichtet, die Menschen soweit wie möglich in ihrer Freiheit einzuschränken: Sie dürfen das OC nicht verlassen. Tun sie dies doch und werden z.B. von der - in der Nähe von OCs

stets in größerem Umfange stationierten - Polizei kontrolliert, so können sie hierfür mit einer Gefängnisstrafe bis zu 6 Monaten bestraft werden. Desweiteren müssen sich AsylbewerberInnen, deren Antrag wenig Aussicht auf Erfolg hat, aufgrund eines neu eingeführten Artikels im Ausländerrecht (Art. 18a) zweimal am Tag bei der Ausländerbehörde melden. Noch in diesem Jahr will das Justizministerium eine elektronische Chipkarte einführen, die neben näheren Angaben zur Person zudem einen digitalisierten Daumenabdruck enthalten soll und die dann bei der Meldung vorgelegt werden muß.

Derzeitiges 'Glanzstück' der niederländischen Asylpolitik ist seit April 1992 das in Amsterdam gelegene 'Grenshospitium'. In diesem Zentrum, das eher einem Gefängnis denn einem Hospiz gleicht, werden AsylbewerberInnen, die als wenig aussichtsreich eingestuft wurden, aufgrund von Art. 7a des Ausländerrechts festgesetzt. Ihre Abschiebung soll binnen sechs Wochen erfolgen. Die Einrichtung des "Bullebak" (zu deutsch etwa Buhmann), wie das Zentrum von den Flüchtlingsgruppen genannt wird, zeigt den inhumanen Charakter der niederländischen Asylpolitik am deutlichsten. Von allen Asylsuchenden, die im vergangenen Jahr im "Bullebak" festgesetzt wurden, wurden ca. 35% schließlich doch an ein OC weitergeleitet; auch die tatsächlichen Abschiebungen sind gemessen an der Gesamtzahl minimal. Die psychologische Abschreckung scheint somit wichtiger zu sein als die sorgfältige Abwägung eines Asylbegehrens. Das geschlossene und straffe System des "Bullebak" hat unterdessen so viele Zwischenfälle produziert, daß mehrere Parteien auf Distanz zu diesem 'Hospiz' gegangen sind. Die Proteste dort untergebrachten reichen von Unterschriftenaktionen über Hungerstreiks bis hin zu Brandstiftungen. Mehrmals mußten auch spezielle Polizeieinheiten eingesetzt werden. Gleichwohl setzte Staatssekretär Kosto seine "Bullebak"-Politik fort. Erst seit Juni 1993 erkennt er zunehmend an, daß ein Großteil der dort untergebrachten Menschen eigentlich in das normale Asylverfahren gehört. In Zukunft sollen deshalb vor allem Personen ohne oder mit falschen Papieren im "Bullebak" festgesetzt werden. Über weitere Veränderungen ist vorläufig nichts zu hören, die nächsten Zwischenfälle sind damit vorprogrammiert.

Wil van der Schans ist Mitarbeiter des Amsterdamer 'Büro Jansen & Janssen', das sich seit einigen Jahren mit der Beobachtung von Polizei und Geheimdiensten der Niederlande beschäftigt.

Spanien, die Grenze nach Süden

- die Folgen von Schengen

von Heiner Busch

Nicht nur an ihren Ostgrenzen steht die 'Festung Europa' vor Problemen. Auch die Südflanke macht den Festungsbauern zu schaffen. Die südlichen EG-Staaten (mit Ausnahme Frankreichs) befinden sich dabei in der eigentümlichen Situation, daß sie selbst bis vor kurzem noch Auswanderungsländer waren.

Für Spanien begann sich der Migrationssaldo etwa 1985 umzudrehen. Aber noch 1990 lebten weitaus mehr Spanier im Ausland als Ausländer in Spanien: den 1,7 Mio. emigrierten Spaniern standen nur 475.000 legal und ca. 300.000 illegal in Spanien lebende Ausländer gegenüber.¹ 1985 wurde in Spanien erstmals ein Ausländergesetz verabschiedet. Mit diesem Gesetz reagierte der Staat indes nicht auf innere Probleme: Ausländische Arbeitskräfte leisteten gute Dienste in der Textil- und Bauindustrie und als Saisonarbeiter in der Landwirtschaft. Das Gesetz reagierte auf den Druck der EG-Staaten, zu denen auch die spanische Regierung ihr Land gesellen wollte.²

Dieses Ausländergesetz wurde in den folgenden Jahren immer rigider angewendet. Nur ein verhältnismäßig geringer Teil der Nicht-EG-Ausländer konnte den Weg in die Illegalisierung verhindern und die Vorteile der Amnestie annehmen, die die Einführung des Gesetzes begleitete. Die Zahl der Ausweisungen stieg massiv an. Von 4.739 Personen waren im Jahre 1989 4.275 ausschließlich wegen ihres illegalen Status ausgewiesen worden.

1 El País v. 30.5.90

2 die tageszeitung v. 10.5.90

Ausweisungen aus Spanien

1985	975
1986	1.497
1987	2.262
1988	3.744
1989	4.739

Quelle: Asociación pro derechos humanos de España: Informe anual 1989, Madrid 1990, S. 63

Wie sehr die EG-Staaten und insbesondere Frankreich Druck auf die spanische Ausländerpolitik ausübten und in welchem Maße die europa-begeisterte 'sozialistische' Regierung Gonzales auf diesen Druck reagierte, zeigte sich erneut, als sich die spanische Regierung um den Beitritt zum Schengener Abkommen bemühte: Ende Mai 1990 startete der französische Premier Rocard eine Initiative gegen illegale Einwanderungen. Die Erklärung Rocards erzielte in Spanien eine große öffentliche Wirkung, weil der französische 'Sozialist' - wenngleich nur in Andeutungen - auch seine Genossen in der spanischen Regierung unter Beschuß nahm.

Die spanische Reaktion folgte prompt. Sie bestand jedoch nicht etwa in einer Zurückweisung der Bemerkungen Rocards, sondern in umfangreichen Razzien gegen Illegale, die zu Hunderten abgeschoben wurden. Die überwiegende Mehrheit der Abgeschobenen waren Marokkaner.

Diese Reaktion auf die französische Warnung wurde belohnt. Auf dem spanisch-französischen Ministertreffen am 1.7.90 versprach der französische Außenminister Dumas nicht nur seine Unterstützung für die Bewerbung Spaniens als Sitz der europäischen Umweltbehörde, sondern auch für den Beitritt zum Schengener Abkommen, das zwei Wochen vorher von den Benelux-Staaten, Frankreich und der BRD unterschrieben worden war.³

Visumspflicht

Der endgültige Beitritt erfolgte ein Jahr später und war mit weiteren Verschärfungen der spanischen Ausländerpolitik verbunden.⁴ Mit der Unter-

3 El País v. 2.7.90

4 siehe die Protokolle und Erklärungen zum Beitritt, in: Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zu den Übereinkommen vom 27.11.90 über den Beitritt der italienischen Republik, vom 25.6.91 über den Beitritt des Königreichs Spanien vom 25.6.91 über den Beitritt der Portugiesischen Republik zu dem Schengener Übereinkommen vom 19.6.90, Deutscher Bundestag - Drucksache 12/3804

schrift unter das Übereinkommen verpflichtete sich Spanien gleichzeitig die gemeinsame Visumsregelung anzuerkennen.⁵ Die spanische Regierung kam dieser Regelung sogar zuvor, indem sie am 15.5.90 die Visumspflicht für alle Maghreb-Staaten einführte.⁶ Eine Sonderregelung gilt nur für die zu Spanien gehörenden Städte auf dem afrikanischen Kontinent, Ceuta und Melilla. Zwischen diesen Städten und dem Mutterland sollen weiterhin Grenzkontrollen durchgeführt werden. Zweitens schuf man eine Regelung für den kleinen Grenzverkehr zwischen den marokkanischen Provinzen Tetuán und Nador, deren Bürger nach wie vor visumsfrei nach Ceuta und Melilla, nicht aber auf die europäische Seite des spanischen Staates reisen können.⁷ Von dieser Ausnahme abgesehen galt damit zum erste Mal nach 25 Jahren eine Visumspflicht für Marokkaner in Spanien. Gleichzeitig wurden die Einreisebestimmungen für Ausländer aus Nicht-EG-Staaten verschärft: Sie müssen neben einem Weiter- oder Rückreiseticket nun zusätzlich einen Betrag von mindestens 50.000 Peseten (ca. 850 DM) vorweisen.

Bezogen sich die Kontrollen gegen Illegale bis zu diesem Zeitpunkt noch auf diejenigen, die ohne längere Aufenthaltsgenehmigung in Spanien blieben bzw. dort arbeiteten, so wurden die Kontrollen nun auch auf die afrikanische Seite der Meerenge von Gibraltar (vor)verlegt.

Das spanische Parlament beschloß als Ausgleich für die Visumspflicht am 10.7.91 eine sechs Monate dauernde Amnestie für Illegale, die aber - ebenso wie 1985 - nur zu einem Teil erfolgreich war. 120.000 von geschätzten 300.000 Ausländern ohne Aufenthaltsgenehmigung konnten damit ihren Aufenthalt in Spanien legalisieren. Voraussetzung war, daß sie vor dem 15.5.91 eingereist waren und in Spanien "verwurzelt" waren, d.h. einen Arbeitsvertrag von mehr als sechs Monaten vorweisen konnten. Letzteres stellte sich als schwierig heraus, da das Interesse der Unternehmer just dem Status des Illegalen und der damit verbundenen Niedriglohnarbeit galt (und gilt).⁸

Die Meerenge von Gibraltar

Die Visumspflicht und die schärferen Kontrollen verursachten einen weiteren Effekt: Sie ließen die illegale Einreise über die Meerenge von Gibraltar ansteigen. Bereits in den ersten acht Monaten des Jahres 1991 wurden über 400 marokkanische 'Boat people' von der Guardia Civil aufgegriffen und nach

vom 24.11.92

5 Gemeinsame Erklärung zu Art. 9 II, ebd. S. 20 ff.

6 El País v. 16.5.90

7 Erklärung in bezug auf die Städte Ceuta und Melilla, ebd., S. 21 ff.

8 die tageszeitung v. 20.6.91; Das Parlament Nr. 12 v. 13.3.92

Marokko zurückgebracht.⁹ In den ersten 11 Monaten des Jahres 1992 wurden in der Provinz Cadix insgesamt 1.555 Bootsflüchtlinge festgenommen.¹⁰ Bei den Booten handelt es sich zumeist um die Kähne marokkanischer Küstenfischer, die für eine Überquerung der Meerenge kaum tauglich sind. Für 1991 schätzten marokkanische Behörden, daß ca. 1.000 Personen bei der Überfahrt ertrunken sind.¹¹ Spanische Schätzungen sind niedriger: In den ersten zehn Monaten des Jahres 1992 wurden 23 Leichen in der Provinz Cadix angespült, geschätzt werden für denselben Zeitraum insgesamt 400 Ertrunkene.¹²

Bei den Schleppern dürfte (ähnlich wie im Falle der deutschen Ostgrenze) kein allzu hoher Organisationsgrad angenommen werden. Auch wenn von einem durchschnittlichen Preis von 600 bis 1.000 DM pro Person ausgegangen wird (d.h. von einem Gewinn zwischen 15.000 und 25.000 DM pro Fahrt), wäre die Annahme großer Organisationen ein Fehler. Vielfach handelt es sich um Personen, die vorher als Haschisch-Kuriere tätig waren und nun in das lukrativere Geschäft des Menschen schmuggels umgestiegen sind. Maurice Lemoine ordnet diese Schleppergruppierungen folgerichtig in den allgemeinen Prozeß der Verarmung ein.¹³

Neben den Maghrebiniern sind es Schwarzafrikaner, die die Meerenge in Booten zu überqueren suchen; sie bilden ca. 15% der 'Boat People'.¹⁴ Nach Spanien kamen sie bis 1990 vor allem über die kanarischen Inseln. Im Juli 1990 begann die spanische Regierung jedoch die Kontrollen auf den Kanaren zu verstärken. Das eingesetzte Personal der 'Guardia Civil' wurde aufgestockt, Festnahmen mehrten sich.¹⁵ Während Marokko bis zu diesem Zeitpunkt die Rückschiebung eigener Staatsangehöriger weitgehend formlos akzeptierte, stellten über Marokko eingereiste Schwarzafrikaner ein Problem dar. Da ihre Identität in den seltensten Fällen nachgewiesen werden konnte und illegaler Aufenthalt nur eine Ordnungswidrigkeit darstellte, waren die spanischen Polizeien gezwungen, die Illegalen nach vier Wochen wieder freizulassen. Diese Situation änderte sich zunächst auch mit dem Rückübernahmevertrag vom 13.2.92 nicht. Mit dem zahlenmäßigen Anwachsen der 'Boat people' in den Sommermonaten 1992 wurde die Frage der Rücküber-

9 Das Parlament Nr. 12 v. 13.3.92

10 Der Spiegel v. 16.11.92

11 Afrika-Post, Heft 11/92

12 Der Spiegel v. 16.11.92

13 Le Monde diplomatique Nr. 12/92

14 ebd.

15 El País v. 25.7.90

nahme von Afrikanern dann zum Gegenstand eines diplomatischen Konflikts zwischen Spanien und Marokko. Der Höhepunkt der Auseinandersetzung kam im Juli 1992: Am 12.7.92 wiesen die spanischen Behörden 84 afrikanische Flüchtlinge ins Niemandsland zwischen Marokko und der Enklave Melilla zurück, wo sie 15 Tage ausharren mußten. Nachdem Marokko nicht zur Aufnahme bereit war, lenkten die spanischen Behörden am 27. Juli nach Protesten von Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften zunächst ein.¹⁶ Die Flüchtlinge wurden von der 'Policía Nacional' und der 'Guardia Civil' zurückgebracht - in die Abschiebehaft. Es folgten hektische Konsultationen zwischen beiden Ländern, an deren Ende das marokkanische Innenministerium nachgeben mußte.¹⁷

Verstärkt wurde auch die polizeiliche Aufsicht über den Bootsverkehr. Der Ankündigung Marokkos im November 1992, Grenzkontrollen und -überwachung verstärken zu wollen, folgte der Bau von zusätzlichen 160 Küstenbeobachtungsposten.¹⁸ Gleichzeitig wurde die Visumpflicht für alle afrikanischen Länder mit Ausnahme der Maghreb-Union eingeführt.

In Spanien wurde im Herbst 1992 nach dem Ende der olympischen Spiele die im Vorjahr gebildete 'Guardia Civil del Mar' (Seeabteilung der 'Guardia Civil') in größerem Umfang an die andalusische Küste verlegt. 125 Beamte einer Spezialeinheit mit fünf Schnell- und zwei Patrouillenbooten ergänzten damit den Zollüberwachungsdienst, dem bis dahin in großem Maße die Kontrolle in Tarifa (Provinz Cádiz) oblag. Auch an Land sollte das Personal der beiden Staatspolizeien 'Guardia Civil' und 'Policía Nacional' in der Provinz Cádiz auf 3.400 Mann erhöht werden.¹⁹

Auswirkungen

Seit November scheint der Verkehr der "pateras", der Nußschalen, zwischen Marokko und der spanischen Küste weitgehend zum Erliegen gekommen zu sein.²⁰ Ob die Einwanderung von Afrika in die südlichen Länder der EG ganz gestoppt ist, dürfte allerdings zu bezweifeln sein. So gab der spanische Innenminister Corcuera bei Gesprächen mit seinem französischen Amtskollegen schon Ende September letzten Jahres an, die meisten Illegalen kämen über Portugal oder reisten legal mit Touristenvisa ein, um dann im Land zu

16 El País v. 28.7.92

17 El País v. 25.8.92

18 Süddeutsche Zeitung v. 12.12.92

19 El País v. 10.9.92

20 die tageszeitung v. 21.11.92

bleiben.²¹

Zusammenfassend zeigt sich ein ähnlicher Vorverlagerungsprozeß, wie er auch an der Ostgrenze der EG festzustellen ist. Auch hier stellt sich die Frage, wo Europas Grenze verläuft:

- Seit den späten 80er Jahren hat es Spanien geschafft, nach Europa zu rücken. Der Preis hierfür waren u.a. Veränderungen seiner Ausländerpolitik und damit bis zu einem gewissen Grad auch die Aufgabe der Brückenkopf-Funktion zwischen Europa und Afrika einerseits sowie Lateinamerika andererseits, die das Land für sich reserviert hatte.

- Die instabilen und verarmenden Länder des Maghreb - abhängig von den Wirtschaftsbeziehungen zur EG - wurden dagegen in die Aufgabe europäischer Grenz(vor)posten gedrängt. Marokko erhält dafür Brosamen vom Tisch der EG: Hatte das Europa-Parlament noch im Januar 1992 die Vergabe von Krediten an Marokko wegen Verletzung der Menschenrechte blockiert, so schien es im Oktober desselben Jahres keine Zweifel an der marokkanischen Demokratie mehr zu hegen.²²

- Die Flüchtlinge des übrigen afrikanischen Kontinents sollen nun der Abschiebung durch die Behörden der Maghreb-Staaten überantwortet werden.

²¹ El País v. 30.9.92

²² die tageszeitung v. 21.11.92

Die Novellierung des Niedersächsischen Polizeigesetzes

- 'Rot-Grüne Gefahrenabwehr'

von Rolf Gössner

Nach den skandalträchtigen achtziger Jahren (Affären um den Agenten Mauss, SoKo 'Zitrone'; geheimpolizeiliche Verstrickungen), sowie wegen struktureller Unzulänglichkeiten und gesellschaftlicher Erfordernisse soll die Polizei im rot-grün regierten Niedersachsen einer grundlegenden Reform unterzogen werden. Das Ziel: "eine betont grundrechtsorientierte und bürgerfreundlich arbeitende Polizei (Bürgerpolizei)". Darauf hatten sich GRÜNE und SPD in ihrer Koalitionsvereinbarung geeinigt. Eine eigens einberufene Polizei-Reform-Kommission legte kürzlich ihre Arbeitsergebnisse vor. Auch die Novellierung des geltenden Polizeigesetzes der CDU-Ära befindet sich in der parlamentarischen Beratung; mit der Verabschiedung ist in der zweiten Hälfte dieses Jahres zu rechnen.

Einen ersten Entwurf zur Novellierung des Polizeigesetzes hatte das niedersächsische Innenministerium im Juni 1992 vorgelegt. Nach Kritik und politischem Druck des grünen Koalitionspartners wurde der Referenten-Entwurf umfassend überarbeitet. Die neue Fassung, die danach in den Landtag eingebracht wurde, enthält nun interessante Regelungsansätze, die in der Bundesrepublik einmalig sein dürften.

Dieser Gesetzentwurf ist der Versuch, die schwierige Balance zustande zu bringen zwischen effektiver Gefahrenabwehr und der Verbesserung des Bürgerrechtsschutzes: Einerseits folgt er zwar dem bedenklichen bundesweiten Trend, den polizeilichen Aufgabenbereich weit zu gestalten und die sog. Gefahrenvorsorge und Straftaten-Verhütung miteinzubeziehen; außerdem sollen geheimpolizeiliche Mittel und Methoden legalisiert werden, die in der Praxis zwar längst Anwendung finden, gleichwohl dem Grundsatz, Polizei solle prinzipiell offen, berechenbar und kontrollierbar arbeiten, zuwi-

derlaufen.

Auf der anderen Seite sollte angesichts der starken Tendenz ins Vorfeld des Straftat-Verdachts und konkreter Gefahren auf besonders umstrittene Polizeibefugnisse bewußt verzichtet werden. Für die im Entwurf vorgesehenen verdeckten Methoden mußten darüber hinaus wegen der besonderen Eingriffsintensität und Bürgerrechtsgefährdung wirksame Eingrenzungen, relativ hohe Eingriffsschwellen, gerichtliche Verfahrenssicherungen und bessere öffentliche Kontrollmöglichkeiten gefunden werden.

Dies ist - nach langen Verhandlungen - weitgehend gelungen. Damit ist nicht zuletzt Normenklarheit und Rechtssicherheit für die betroffenen BürgerInnen, aber auch für die polizeilichen AnwenderInnen erreicht worden. Einer effektiven Gefahrenabwehr oder der Bekämpfung schwerer Kriminalität und des Rechtsterrorismus steht jedenfalls nichts im Wege.

Kein 'Verdeckter Ermittler' und keine 'Rasterfahndung'

Der neue Entwurf des niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetzes (NGefAG, bisher: NSOG = nds. Sicherheits- und Ordnungsgesetz) unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von den Polizeigesetzen der meisten anderen Bundesländer (etwa Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen und neue Bundesländer):

- Der verdeckte Ermittler wird in Niedersachsen nicht für die Gefahrenabwehr legalisiert;
- auch die ebenfalls umstrittene 'Rasterfahndung' wird im Polizeigesetz keine Rechtsgrundlage erhalten;
- darüber hinaus wird auf die Regelung des gezielten polizeilichen Todeschusses, die im NSOG noch enthalten ist, verzichtet.

Auch wenn der Entwurf sich zumindest in den ersten beiden Punkten von etlichen Polizeigesetzen der anderen Bundesländer positiv abhebt, so folgt er doch grundsätzlich einem bedenklichen bundesweiten Trend.

Normative Entgrenzung polizeilicher Arbeit

Bislang erschöpfte sich die Aufgabenbeschreibung im NSOG in dem Satz: "Die Polizei und die Verwaltungsbehörden haben gemeinsam die Aufgabe der Gefahrenabwehr". Der Entwurf normiert nun die Erweiterung des polizeilichen Aufgabenbereichs um die sog. Gefahrenvorsorge und um die Straftaten-Verhütung bzw. vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung. (Die Begründung bezeichnete dies lediglich als "Klarstellung" der bisherigen Rechtslage):

"Die Polizei und die Verwaltungsbehörden haben gemeinsam die Aufgabe

der Gefahrenabwehr. Sie treffen hierbei auch Vorbereitungen, um künftige Gefahren abwehren zu können. Die Polizei hat im Rahmen ihrer Aufgabe nach Satz 1 außerdem für die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen und Straftaten zu verhüten." (§ 1 Abs. 1)

Trotz dieser Formulierung bedeutet die erweiterte Aufgabenbeschreibung eine Abkehr vom klassischen Polizeirecht und eine Ablösung von den eingrenzenden Kriterien der "konkreten Gefahr", des sog. Störers und des Verdachts einer strafbaren Handlung gegen bestimmte Personen.

Mit der neuen umfassenden und recht konturlosen Aufgabenumschreibung wird nun auch gesetzlich abgesichert, daß die Polizei routinemäßig im weiten und schwer eingrenzbaren Vorfeld einer Gefahr oder eines Verdachts operieren und kontrollieren darf - also bevor der konkrete Verdacht einer Straftat oder eine (konkretisierte) Gefahr vorliegen. Diese Verlagerung polizeilicher Tätigkeit entspricht langgeübter Polizei-Praxis und ist offensichtlich auch in einem rot-grün regierten Bundesland nicht (mehr) gesetzlich zu unterbinden.

Der Mensch als potentielles Sicherheitsrisiko?

Die Vorschriften zu polizeilichen Razzien an sog. gefährdeten Orten und zu Kontrollstellen auf Straßen und Plätzen (§ 12) erlauben es der Polizei, prinzipiell alle Anwesenden und Passanten auch ohne Individualverdacht anzuhalten, zu durchsuchen, zu identifizieren und ggf. erkennungsdienstlich zu erfassen.

Eine Streichung dieser Vorschriften, die mittlerweile zum Polizei-Standard gehören, konnte nicht erzielt werden. Stattdessen sind - nach mühsamen Verhandlungen - wenigstens folgende Verfahrenssicherungen und Einschränkungen gefunden worden:

- Es soll künftig für Razzien an bestimmten Orten nicht mehr ausreichen, daß dort Personen möglicherweise Straftaten verabreden etc., sondern nun muß es sich um solche von "erheblicher Bedeutung" handeln;
- ein Ort, "an dem Personen der Prostitution nachgehen", soll nicht mehr nur aus diesem Grunde von Razzien überzogen werden können;
- eine Kontrollstelle darf künftig nur dann eingerichtet werden, "wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen", daß eine der in § 12 genannten Straftaten (u.a. § 129a Abs. 1 = Mitgliedschaft in oder Unterstützung einer 'terroristischen Vereinigung' oder eine der dort genannten Katalog-Straftaten) "began-gen werden soll und die Kontrollstelle zur Verhütung dieser Straftat erforderlich ist";
- die Einrichtung von Kontrollstellen zur Verhütung einer Straftat nach § 129 a Abs. 3 StGB ("Werben für eine terroristische Vereinigung") ist unzulässig;

- die Entscheidung, eine Kontrollstelle einzurichten, trifft (außer bei "Gefahr im Verzuge") das zuständige Verwaltungsgericht; die Entscheidung bzw. Anordnung muß Bestimmungen über Ort, Zeit und Anzahl der Kontrollstellen enthalten. Damit soll die Kontrollstellen-Praxis eine eingrenzende Konkretisierung erfahren.

Verbesserte Rechtsposition bei Freiheitsentziehung

Wichtige Verbesserungen konnten im Bereich Erkennungsdienstliche (Ed-) Behandlung/Gewahrsam/Freiheitsentziehung erzielt werden (§§ 13, 17, 18, 19): So darf eine Freiheitsentziehung zum Zweck der Feststellung der Identität im Regelfall die Dauer von insgesamt 6 Stunden nicht überschreiten (§ 19). Eine Identitätsfeststellung per Ed-Behandlung gegen Unbeteiligte bzw. Unverdächtige im Zuge einer Razzia darf gegen deren Willen nur noch dann durchgeführt werden, wenn die jeweilige Person Angaben über die Identität verweigert oder bestimmte Tatsachen den Verdacht einer Täuschung über die Identität begründen. Der Katalog von Ed-Maßnahmen, die vorher lediglich beispielhaft aufgezählt wurden, wird nun auf "vergleichbare Maßnahmen" beschränkt, die keine körperlichen Eingriffe beinhalten dürfen (§ 13 Abs. 3). Die Behandlung festgehaltener Personen wird entscheidend verbessert (§ 18): Neben der unverzüglichem Bekanntgabe des Grundes der Freiheitsentziehung ist die betroffene Person nun auch in jedem Fall "über die ihr zustehenden Rechtsbehelfe zu belehren". Im ersten Entwurf war, entsprechend der bisherigen Regelung, vorgesehen, der festgehaltenen Person unverzüglich die Gelegenheit zu geben, "einen Angehörigen oder eine Person ihres Vertrauens zu benachrichtigen, soweit dadurch der Zweck der Freiheitsentziehung nicht gefährdet wird." Mit dieser Regelung, das zeigt die Praxis, können allerdings Rechtsanwälte mit der Begründung von der Benachrichtigung ausgeschlossen werden, ein Mandatsverhältnis zur festgehaltenen Person bestehe noch gar nicht - daher handele es sich um keine Vertrauensperson; und außerdem ist mit solch einer Benachrichtigungsregelung noch nicht das Recht auf Hinzuziehung umfaßt.

Die Neufassung des Entwurfs sieht nun ausdrücklich das Recht vor, "eine Angehörige, einen Angehörigen, eine Rechtsanwältin, einen Rechtsanwalt oder eine Person ihres Vertrauens zu benachrichtigen und zu ihrer Beratung hinzuziehen, soweit dadurch Zweck und Durchführung der Maßnahme nicht gefährdet werden".

Damit ist eine Regelung gefunden worden, die dieser Praxis entgegenwirken kann und die über die Regelungen in anderen Polizeigesetzen hinausgeht.

Die neuen Vorschriften zur verdeckten Datenerhebung

Die vorgesehenen Methoden der verdeckten Datenerhebung, die schwerwiegende Eingriffe in die Grundrechte der Betroffenen darstellen, werden im Gesetz abschließend aufgezählt ("Besondere Mittel oder Methoden der Datenerhebung", § 27 b Abs. 4); damit werden 'Verdeckte Ermittler' und 'Rasterfahndung' definitiv ausgeschlossen. Außerdem soll so eine schleichende Ausweitung (etwa durch neuartige verdeckte Ermittlungsmethoden) von vornherein verhindert werden. Gesetzlich geregelt werden die längerfristige Observation, der Einsatz von verdeckten technischen Mitteln für Lausch- und Spähangriffe, auch "in oder aus einer Wohnung", die Verwendung von V-Leuten und die Polizeiliche Beobachtung (Kontrollmeldungen).

Das Problem der Einbeziehung von Kontakt- und Begleitpersonen

Diese Mittel und Methoden richten sich im erweiterten Vorfeldbereich nicht nur gegen "Tatverdächtige" oder "Störer", sondern routinemäßig auch gegen eine Vielzahl von unverdächtigen Personen, sowie ganz gezielt gegen sog. Kontakt- und Begleitpersonen. In § 2 Nr. 10 ist eine Definition der "Kontakt- und Begleitperson" vorgesehen, die allerdings keine Polizei-Wünsche offenlassen dürfte:

Es handelt sich dabei um "eine Person, die mit einer anderen Person, von der tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß diese eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen wird, in einer Weise in Verbindung steht, die erwarten läßt, daß durch sie Hinweise über die angenommene Straftat gewonnen werden können."

Diese Definition umfaßt, von zufälligen Begegnungen und flüchtigen Kontakten vielleicht abgesehen, so ziemlich alles.

Eine solche großzügige Einbeziehung prinzipiell Unverdächtigter in schwerwiegende polizeiliche Maßnahmen sehen die meisten anderen Polizeigesetze zwar auch vor, sie ist gleichwohl so nicht akzeptabel. Hier bestehen nach wie vor gravierende Bedenken seitens der grünen Landtagsfraktion; deshalb wurden zur Eingrenzung folgende Minimalforderungen angemahnt (und teilweise auch umgesetzt):

- Es konnte erreicht werden, daß hier - wie auch durchgehend im gesamten Gesetz die recht vage Formulierung "tatsächliche Anhaltspunkte" durch den präzisieren und sich hoffentlich eingrenzend auswirkenden Begriff "Tatsachen" ersetzt wurde;
- eine Normierung müßte als deutliche Ausnahmenvorschrift für eng begrenzte Einzelfälle formuliert werden; Voraussetzung sollte eine bewußte oder auch

unbewußte Beziehung der Kontaktperson zur potentiellen Straftat sein;
- der Einsatz verdeckter Mittel gegen Kontakt- und Begleitpersonen sollte nur zulässig sein, wenn dies zur Verhütung einer "Straftat von erheblicher Bedeutung" (abschließend normiert in einer Numerus-clausus-Definition) "unerlässlich ist" (so inzwischen einschränkend formuliert);
- darüber hinaus muß gesetzlich ausgeschlossen werden, daß Berufsgeheimnisträger (Anwälte, Ärzte, Journalisten, Drogenberater usw.) als "Nichtstörer" oder Kontaktpersonen von Verdächtigen mit verdeckten Mitteln ausgeforscht oder als V-Leute der Polizei eingesetzt werden.

Erstmalig in der Polizeirechtsgeschichte soll nun tatsächlich ausdrücklich normiert werden, daß die Polizei solche zeugnisverweigerungsberechtigten Personen "auch nicht von sich aus" als V-Person in Anspruch nehmen darf; außerdem konnte durchgesetzt werden, daß im beruflichen Tätigkeitsbereich dieser Personen V-Leute nicht verwendet werden dürfen.

Hohe Eingriffsschwellen, verfahrenssichernde Anordnungskompetenz

Alle besonderen verdeckten Maßnahmen unterliegen einer relativ hohen Eingriffsschwelle: Sie dürfen nur zur "Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit" angeordnet werden, "wenn die Aufklärung des Sachverhalts auf andere Weise nicht möglich ist" oder zur Verhütung einer "Straftat von erheblicher Bedeutung", wenn dies "auf andere Weise nicht möglich ist" (§ 27 d Abs. 1).

Was unter Straftaten von erheblicher Bedeutung zu verstehen ist, wird - anders als in manchen anderen Polizeigesetzen - klar definiert (§ 2 Nr. 9): In einem abschließenden (leider noch immer zu umfangreichen) Katalog sind Verbrechen, besonders schwere Vergehen und bestimmte andere Vergehen aufgeführt, die "banden- oder gewerbsmäßig" begangen werden. Das Merkmal "gewohnheitsmäßig" ist entfallen; außerdem wurde das "Werben für eine terroristische Vereinigung" aus dem Katalog entfernt, Einbruchsdiebstahl dafür neu aufgenommen.

Die Erhebung personenbezogener Daten in oder aus einer Wohnung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel (Lauschangriff) ist nur zulässig, wenn dies zur "Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit unerlässlich ist und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Person, der die Gefahr droht, oder die Person, von der die Gefahr ausgeht, sich in der Wohnung aufhält" (§ 27 e Abs. 2).

Diese Voraussetzungen sind beispielsweise im Fall einer Geiselnahme gegeben. Langfristige Observationen, Lauschangriffe in oder aus Wohnungen

(mit Ausnahme des Einsatzes von sog. Personenschutzsendern) sowie Polizeiliche Beobachtungen (Kontrollmeldungen über ausgeschriebene Personen) bedürfen einer richterlichen Anordnung; bei "Gefahr im Verzuge" ist eine richterliche Entscheidung unverzüglich herbeizuführen. Bei den übrigen verdeckten Einsätzen ist die Anordnungskompetenz hoch angesiedelt: Sie soll bei der Behördenleitung liegen.

Legislative Novitäten gegen den Trend zum Lockspitzel

Was die neu ausgehandelte Regelung der Verwendung von V-Personen durch die Polizei anbelangt, so werden aus den äußerst negativen Erfahrungen mit dem V-Leute-Unwesen in manchen Deliktsbereichen erstmalig in der Bundesrepublik gesetzliche Konsequenzen gezogen:

So wird künftig normativ ausgeschlossen, daß V-Leute als Lockspitzel bzw. agents provocateurs verwendet werden dürfen. Eine solche Regelung soll nicht nur verhindern, daß bei Dritten der Entschluß, Straftaten zu begehen, geweckt wird, sondern es soll auch verhindert werden, daß aus 'kleinen Fischen' ggf. mit viel 'Vorzeige-Geld', 'große Fische' gemacht werden (§ 27 f Abs. 4).

Mehr Transparenz

Transparenz und die Kontrolle des Polizeiapparates durch den niedersächsischen Landtag sollen wenigstens ansatzweise verbessert werden. Die Landesregierung wird künftig dem Parlament jährlich einen Bericht über die "Entwicklung und die Schwerpunkte polizeilicher Arbeit zur Verhütung von Straftaten und zur Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten" erstatten müssen; dabei hat sie insbesondere auf den Einsatz besonderer polizeilicher Mittel und Methoden einzugehen - also u.a. auf die Polizei-Praxis im Zusammenhang mit Kontrollstellen, langfristigen Observationen und Polizeilichen Beobachtungen, mit dem verdeckten Einsatz von technischen Mitteln sowie der Verwendung von V-Leuten.

Rot-grüne Koalitionsvereinbarung erfüllt?

Mit den genannten Verbesserungen wird der neu ausgehandelte Entwurf - im Gegensatz zum ursprünglichen Entwurf des Innenministeriums - den in der rot-grünen Koalitionsvereinbarung niedergelegten Grundsätzen weitgehend gerecht - sofern er in den parlamentarischen Beratungen Bestand haben wird. Im Vergleich zu anderen Polizeigesetzen bietet der Gesetzesentwurf, trotz mancher (auch grundsätzlicher) Mängel, gute (auch innovative) Ansätze libe-

raler Rechtspolitik.

Das bedeutet allerdings nicht, daß damit auch die in der Koalitionsvereinbarung zum Ausdruck kommende Grundintention erfüllt wird. Denn der Grundgedanke dieser Vereinbarung zielt auf eine demokratische und bürgerfreundliche Polizei, deren Arbeit sich grundsätzlich offen, transparent, berechenbar und kontrollierbar gestaltet. Von einer solchen Polizei ist auch das rot-grün regierte Niedersachsen noch meilenweit entfernt.

Rolf Gössner, Rechtsanwalt und Publizist, war als rechtspolitischer Berater der Fraktion DIE GRÜNEN im niedersächsischen Landtag an den vorparlamentarischen Verhandlungen über den Polizeigesetz-Entwurf beteiligt.

AUFBAUSTUDIUM KRIMINOLOGIE/UNIVERSITÄT HAMBURG

Im Sommersemester 1994 beginnt der achte Durchgang
des 4semestrigen Aufbaustudiums Kriminologie
(Abschluß: "Diplom-Kriminologe/in")

Zulassungsvoraussetzungen:

Abgeschlossenes Hochschulstudium in Soziologie, Psychologie, Pädagogik, Rechtswissenschaft oder in einem anderen der Kriminologie verwandten Fach (z.B. Sozialpädagogik, Politologie, Geschichte, Medizin) und Schwerpunktsetzung des bisherigen Studiums auf kriminologische Problemfelder

Bewerbungsfrist:

15.12.1993 - 15.01.1994 (Ausschlußfrist!)
beim Studentensekretariat der Universität Hamburg

Näheres Informationsmaterial über:

Prof. Dr. Fritz Sack/Prof. Dr. Sebastian Scheerer
Aufbau- und Kontaktstudium Kriminologie
Jungiusstr. 6
20355 Hamburg
Tel. 040/4123-3329/2321/3323/3322/3321

Grüne Kriminalpolitik im Schweizer Kanton Zug

von Martin Herrnkind

Ist die hergebrachte Kriminalpolitik veränderungsfähig? Hanspeter Uster, als Kandidat der 'Sozialistisch Grünen Alternative (SGA)' zum Polizei- und Justizdirektor des schweizer Kantons Zug avanciert, sucht den Nachweis zu erbringen. Seit Anfang 1991 bekleidet der 34jährige Jurist das Amt eines Regierungsrates, das mit dem deutschen Innenminister vergleichbar ist. Von Anbeginn setzte er Akzente durch eine Konzentration auf die Wirtschaftskriminalität, die Einrichtung einer Umweltpolizei, eine konsequente Ahndung von Verkehrsdelikten und die Auflösung des Staatsschutzes.

Der Anspruch, grüne "Polizei-Programmatik" in realpolitische Verantwortung einzuflechten, muß zwangsläufig in Nagelproben münden. Uster bestand sie bisher alle. Das verdient um so mehr Beachtung, als er sich im deutschsprachigen Raum als erster GRÜNER längere Zeit auf diesem politischen Hochseil halten konnte.

Dieser Erfolg läßt sich nicht zuletzt auf die staatsrechtlichen Eigenarten der Schweiz zurückführen. Als von der SGA nominiertes Regierungsmitglied wurde Uster vom Volk direkt gewählt. Seine angesteuerten Ressorts waren allerdings die Finanz- oder Erziehungsdirektion. Beide wurden jedoch von der Christlichen Volkspartei und der Freisinnig-Demokratischen Partei taktisch blockiert, um dem Marxisten Uster "die Löwengrube Polizei" zu reservieren.¹ Diese Verfahrensweise hatte bereits schon einmal Erfolg: Als im Kanton Bern der GRÜNE Benjamin Hofstätter auf den Chefsessel des Polizei- und Justizressorts rutschte. Der Tierarzt, mit der Polizeithematik kaum vertraut, sah sich einer Blockade der Behörde gegenüber und erlitt Schiffbruch. Auch die grünen Anläufe in Deutschland sind bisher gescheitert.² Anders beim Rechtsanwalt Uster: "Meine Kompetenz wurde nie in

1 vgl. Die Zeit v. 21.8.92

2 vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 38 (1/91), S. 31 ff.

Frage gestellt, konnte nie in Frage gestellt werden. Und ich hatte die Chance, als neuer Chef einen neuen Polizeikommandanten vorzuschlagen". Da auch der neue Polizeikommandant organisationsinterne Reformen anstrebte, gestaltete sich die Kooperation zwischen politischer und administrativer Ebene rasch als ein gegenseitiges Geben und Nehmen. Die Chance, die Vorurteile der Polizeibeschäftigten zu überwinden, bot das persönliche Gespräch, das in dem kleinen überblickbaren Kanton Zug mit seinen 176 Beamten und Beamtinnen möglich war (Polizeidichte 1: 527).³

Umschiffte Klippen

Zu einem größeren Konflikt kam es 19.. um eine "Ausschaffung", wie die Abschiebung in der Schweiz bezeichnet wird. Im Rahmen des Polizeikordates, einem Abkommen zur gegenseitigen Unterstützung der Kantonspolizeien, war die Zuger Polizei um Hilfe gebeten worden, als der Kanton Obwalden die Ausweisung von etwa fünfzehn kurdischen Asylbewerbern beabsichtigte. Der Zuger Polizeikommandant wollte dem Hilfsersuchen folgen. Uster, der zuvor (auf eigene Kosten) in die Osttürkei gereist war, um die realen Gefahren für abgewiesene kurdische Asylbewerber zu untersuchen, entschied dagegen. Der ablehnende Bescheid konnte zwar juristisch über das Reglement des Konkordates begründet werden, trotzdem wirbelte die bisher nicht übliche Verweigerung eines Hilfsersuchens bundesweit Staub auf. Ein parlamentarisches Nachspiel schloß sich an, änderte aber nichts am Bestand der Entscheidung. Zwischen der Polizeikommandantur und dem Regierungsrat 'kriselte' es. "Das war der klassische Konflikt zwischen dem grünen, linken, asylfreundlichen Politiker und dem Polizeioffizier, der natürlich einfach vollziehen will, seine Aufgabe erfüllen will. Das hatte nichts damit zu tun, daß er etwas gegen die Leute gehabt hätte, sondern einfach Vollzug der Aufgabe, wie sie sich ihm dargestellt hatte", lautet Usters Reflexion. Um eine ernsthafte Krise zwischen Polizeikommando und Regierungsrat zu verhindern, wählte er einen ebenso simplen wie für Polizeikreise unerwarteten Weg: Transparenz. Kommandant Hürlimann erhielt uneingeschränkte Freiheiten, seine gegensätzliche Position (auch vor den Medien) zu artikulieren. Zum Leidwesen der Konservativen hat das die Beziehungen gestärkt. Die Polizei hat die Entscheidung schließlich akzeptiert.

Gleichzeitig war mit der Verweigerung der Hilfe ein Signal nach außen gesetzt worden, das Usters asylpolitische Linie unterstrich.⁴ Das war nicht unwesentlich, da auch in der Schweiz massive rechtsextremistische Gewalttaten

3 Rechenschaftsbericht des Regierungsrates des Kanton Zug, 1992

4 vgl. Weltwoche v. 28.3.90

verübt werden. So wurde z.B. im November 1989 (vor der Zeit Usters) ein Zuger Asyl-Durchgangsheim von der "Patriotischen Front" angegriffen. Die Polizei schritt seinerzeit nicht ein, schien seitdem jedoch gemerkt zu haben, daß sie etwas gutzumachen hatte. Die sich daraus unter Usters Leitung ergebende (potentielle) Entschlossenheit der Sicherheitskräfte scheint in der Folge auch den Rechtsextremen nicht entgangen zu sein. Der Kanton Zug blieb - im Gegensatz zur übrigen Schweiz - von herausragenden Gewalttaten weitgehend verschont.

Stärken und Schwächen

Ebenso wie in anderen Kriminalitätsbereichen bewertet Uster auch im sog. Staatsschutzbereich politischen Willen und organisatorische Entschlossenheit höher als plakative Forderungen nach Kompetenzerweiterungen. Die steigende Gefahr von rechts bietet ihm keine Legitimation für den Staatsschutz, der generell der Polizei zugeordnet ist, da die Schweiz keine Trennung von polizeilichem Staatsschutz und geheimdienstlichem Verfassungsschutz kennt. Der (vom Bund unterstützte) Staatsschutzetat wurde von ihm komplett eingefroren. Der Skandal um die "Schweizer Alpen-Stasi"⁵ hat bei ihm zu einer klaren Absage an nachrichtendienstliche Ermittlungsmethoden geführt: Unzählige wurden Opfer konstruierter Verdachtstatbestände. Eine der 900.000 Fichen, der Bespitzelungsdossiers, war Usters eigene. "Tatbestände, die wir im Strafgesetzbuch haben, gehen ja heute schon sehr weit ins Vorfeld hinein. (...) Und wenn man dieses schon sehr weitgehende Vorfeld anschaut, ist es aufgrund der heutigen strafrechtlichen Mittel möglich, inklusive Szenekenntnisse alle abgedeckten Vorfeldermittlungen zu machen, also gestützt auf das schweizerische Strafgesetzbuch. Und das jetzt nochmals ins Vorfeld hineinzunehmen, wie im neuen Staatsschutzgesetz, ist meines Erachtens nicht statthaft. Natürlich gibt's einen Spielraum, der sich in einer Grauzone bewegt. Grundsätzlich muß 'mal der Verdacht auf eine strafbare Handlung vorliegen. Aber der liegt bei rechtsextremen Gewalttaten ja vor", lautet seine Position.

Die Vorfeld-Diskussion muß über die Bekämpfungsstrategien bei der sog. Organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität zwangsläufig auch zur Kritik am Finanzplatz Schweiz führen. So erfuhr der Straftatbestand der Geldwäscherei während der parlamentarischen Beratung eine beachtliche Änderung: Fahrlässige Geldwäsche und die Beihilfe dazu sollten straffrei bleiben. Für Uster ist dies zwar ein Fehler, aber nicht die wesentliche Kompo-

⁵ vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 42 (2/92), S. 69 ff.

nente. Für ihn ist das Problem mehr die Frage der Kenntnisse von wirtschaftlichen Abläufen sowie eine auf Effektivität gerichtete Behördenorganisation. Aber selbst optimale Bedingungen vorausgesetzt, bleibt Skepsis: "Es ist unheimlich schwierig, überhaupt auf diese Fälle zu kommen und dann auch aufzubereiten und ihnen zu folgen, daß da 'mal was rausschaut. Da führt jemand jahrelang Geschäfte. Vielleicht frisiert er am Ende ein bißchen die Bilanzen. (...) Und auf die muß man kommen! Der Aufwand ist riesig, und ein früherer Bezirksanwalt aus Zürich hat im vergangenen Jahr in einem Zeitungsartikel resigniert gesagt: 'Er ist so riesig, daß man diesen Fällen praktisch nicht mehr beikommen kann!' (...) Das ist insgesamt ein Problem, das weiß ich. Aber es ist mehr ein kriminalpolitisches als ein kriminalpolizeiliches Problem."

Noch nebliger erscheinen "O.K.-Bekämpfungsstrategien." Den "kriminalistischen Königsweg", so es ihn überhaupt gibt, bleiben auch die Schweizer GRÜNEN schuldig.

Uster: "Ich bin heute eher skeptisch, ob wir da überhaupt etwas erreichen können. Der politische Wille wäre da, mindestens in diesem Kanton, aber auch in einigen anderen Kantonen, schon aus Prestige Gründen, die für den Finanzplatz eine große Rolle spielen. Aber eine erleuchtende Idee kann man von mir nicht erwarten."

Grüne Polizeiprogrammatik im realpolitischen Korsett hergebrachter gesellschaftlicher Vorgaben stößt offenkundig an Grenzen. Linke Postulate einer anderen, besseren Gesellschaft führen hier nicht weiter. Schöne Worte solcherart kann man u.U. einmal in einer Festrede sehr gut gebrauchen - umsetzbar ist dies jedoch selbst längerfristig nur in den seltensten Fällen. Gleichwohl ist ein Polizeiansatz, der nicht nur an den Buchstaben des Gesetzes klebt, sondern, die 'schönen Worte' im Hinterkopf behaltend, nach Möglichkeiten eines entsprechenden Ausgleiches sucht, allemal sinnvoll.

Martin Herrnkind ist Mitglied der 'Bundesarbeitsgemeinschaft kritischer Polizistinnen und Polizisten'.

Chronologie

zusammengestellt von Kea Tielemann

März 1993

01.03.: Das **Rechtspflegeentlastungsgesetz** tritt in Kraft. Es sieht u.a. vor, daß Strafrichter und Schöffengerichte Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr ohne mündliche Hauptverhandlung mittels Strafbefehl verhängen können.

Im **Revisionsprozeß gegen Holger Deilke** läßt die Bundesanwaltschaft die Anklage der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung fallen. Am 16.4. verurteilt das Hanseatische Oberlandesgericht ihn wegen schweren Diebstahls, unerlaubten Waffenbesitzes und Urkundenfälschung zu zwei Jahren und zwei Monaten Haft.

02.03.: Im **Stoïpe-Untersuchungsausschuß** verweigern acht frühere DDR-BürgerrechtlerInnen die Aussage. Sie werfen dem Ausschuß vor, Recherchen der Gauck-Behörde nicht zu nutzen bzw. Akten umzudeuten und fordern einen unabhängigen Untersuchungsausschuß.

03.03.: Das Rostocker Landgericht verurteilt einen 22jährigen Berliner, der während der **Krawalle in Rostock** im August '92 einen Brandsatz auf einen Polizisten geworfen hatte, zu zweieinhalb Jahren Gefängnis.

04.03.: Der ehemalige RAF-Verteidiger **Klaus Croissant** wird vom Berliner Kammergericht wegen geheimdienstlicher Agententätigkeit für die STASI zu 21 Monaten auf Bewährung und einer Geldstrafe von 10.000 DM verurteilt.

08.03.: Der Bundesgerichtshof verwirft die Revisionen gegen das Urteil im Falle der drei rechten Skinheads, die im Oktober '91 ein Ausländerheim in **Hünxe** mit Molotow-Cocktails angegriffen hatten.

Das Itzehoer Landgericht spricht im sog. **Plattenleger-Prozeß** die wegen Mordversuchs angeklagten Knud Andresen und Ralf Gauger aufgrund widersprüchlicher Aussagen von Polizeizeugen frei. Den Angeklagten war vorgeworfen worden, im Juli '91 ein Bahnattentat in Pinneberg verübt zu haben.

09.03.: Das ZDF-Magazin 'Kennzeichen D' dokumentiert mehrere Fälle der **Mißhandlung von Ausländern** auf Berliner Polizeiabschnitten. Am 16.3. bestätigt die Senatsinnenverwaltung, daß in sechs Fällen ermittelt werde.

10.03.: Das Amtsgericht Tiergarten in Berlin verurteilt einen Polizisten

wegen **Körpverletzung im Amt** und gefährlicher Körperverletzung zu einer Geldstrafe von 4.500 DM. Er hatte während eines Demonstrationseinsatzes eine Zivilpolizistin mit seinem Schlagstock am Kopf verletzt.

11.03.: In Hamburg wird ein **türkischer Diplomat erschossen**, nachdem er infolge eines Streits einen Deutschen mit zwei Schüssen tödlich verletzt hatte und daraufhin seinen Revolver auf einen Zivilfahnder richtete.

11.03.: In Frankfurt/O. findet eine **Konferenz zur polizeilichen Zusammenarbeit mit Osteuropa** statt, an der die Innenminister der 16 Bundesländer sowie Polizeivertreter aus Polen, Ungarn, Rußland und der Tschechischen Republik teilnehmen.

15.03.: In Berlin werden von Olympia-Gegnern 29 Anschläge auf Bankfilialen verübt. Drei mutmaßliche Täter werden festgenommen; zwei von ihnen werden am 31.3. von einem Moabiter Jugendgericht zu jeweils zwei Wochen Jugendarrest verurteilt; der dritte erhält eine Geldstrafe von 150 DM. Der Polizeiliche Staatsschutz setzt am 16.3. eine 'Ermittlungsgruppe Olympia' aus zwölf Beamten zur Bekämpfung von Straftaten ein, die sich gegen die **Olympia-Bewerbung** Berlins richten. Am 4.4. stürmen im Bezirk Friedrichshain 200 Polizisten ohne Vorankündigung ein besetztes Haus und entfernen ein an der Fassade angebrachtes Anti-Olympia-Transparent. Am 14.4. werden zwei Anschläge auf Kaufhäuser verübt, zu denen sich Olympia-Gegner bekennen. Am 15.4. erklärt Innenstaatssekretär Lancelle, daß 217 Olympia-Gegner im 'Informationssystem für Verbrechensbekämpfung' gespeichert seien.

16.03.: Auf einer Konferenz in Prag einigen sich die Innenminister Österreichs, der Tschechischen Republik, Polens, Ungarns, der Slowakei und Sloweniens auf Richtlinien für Einzelverträge mit der Bundesrepublik über die **Rücknahme illegaler Einwanderer** und abgelehnter Asylbewerber. Am 7.5. wird das deutsch-polnische Asylabkommen unterzeichnet.

17.03.: Der Brandenburgische Landtag verabschiedet das **Verfassungsschutzgesetz**, das den Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln erlaubt und ein weitgehendes Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht gewährt.

19.03.: Der sächsische Landtag setzt einen Untersuchungsausschuß ein, der die **Einstellungen und Kündigungen ehemaliger Volkspolizisten** überprüfen soll, da 125 hauptamtliche und 168 inoffizielle STASI-Mitarbeiter bei der Polizei übernommen wurden. In Sachsen-Anhalt sind 106 und in Brandenburg 920 ehemalige STASI-Angehörige als Polizeibeamte beschäftigt. In Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern wurden bis auf wenige Einzelfälle alle STASI-Mitarbeiter gekündigt.

25.03.: Laut Bericht des Bundestagsausschusses zur **Überprüfung der Bundestagsabgeordneten** auf eine frühere STASI-Tätigkeit haben sich nur 315 der 622 Abgeordneten überprüfen lassen. Dazu gehören alle Abgeord-

neten der PDS und des BÜNDNIS '90 sowie (bis auf einen) der FDP; die CSU-Parlamentarier verweigerten sich fast vollständig. Nur bei einem PDS-Abgeordneten stellte die Gauck-Behörde eine STASI-Belastung fest.

27.03.: Die RAF verübt einen **Anschlag auf den Gefängnisneubau** in Weiterstadt bei Darmstadt. Es entsteht ein Sachschaden von 100 Mio. DM; Menschen werden nicht verletzt. Das Bundeskriminalamt setzt eine 90köpfige Sonderkommission ein.

28.03.: 120 Polizisten führen in Brandenburg vier Stunden lang **Totalkontrollen auf Autobahnen** durch. Bei dem gegen Autoschieberei gerichteten Einsatz werden lediglich vier nicht zugelassene PKW sowie 23 alkoholisierte Fahrer festgestellt.

29.03.: 'Der Spiegel' berichtet, daß in Sachsen zur Überprüfung von Beamtenanwärtern ein **Radikalenerlaß**, der ansonsten nur noch in Bayern gilt, eingeführt wurde.

30.03.: In Warschau nehmen 21 Staaten an der ersten **Europa-Konferenz über innere Sicherheit** teil.

April 1993

01.04.: Ein Sprecher der Staatsanwaltschaft in Frankfurt/O. gibt bekannt, daß drei Polizisten aus Eberswalde wegen **Körperverletzung mit Todesfolge** durch Unterlassen in Tateinheit mit Körperverletzung im Amt angeklagt wurden, da sie im November 1990 nicht eingriffen, als Skinheads den Angolaner Antonio Amadeu töteten.

05.04.: Entlang der Grenze zu Polen und der Tschechischen Republik werden die ersten 50 zivilen **"grenzpolizeilichen Unterstützungskräfte"** beim **Bundesgrenzschutz (BGS)** eingesetzt. Von 5.000 BewerberInnen wurden 1.700 ausgewählt, die nach sechswöchigen Lehrgängen für drei Jahre eingestellt werden sollen. Die ersten 200 beginnen ihre Ausbildung Mitte April.

06.04.: Die Berliner Innenverwaltung legt einen Zwischenbericht zur Untersuchung von 2.426 Hilfspolizisten der **'Freiwilligen Polizeireserve (FPR)'** vor. Danach sind von überprüften 2.177 FPR-Mitgliedern 66 "anscheinend stärker belastet", bei 452 gibt es geringe "Erkenntnisse". Sechs Reservopolizisten wurden entlassen, 21 kündigten selbst. Am 7.6. beschließt der Innenausschuß, zur Überprüfung der FPR einen Untersuchungsausschuß einzusetzen. Am 8.6. kündigt der Berliner Landesbezirk der 'Gewerkschaft der Polizei (GdP)' an, er werde mit einer Verfassungsbeschwerde gegen die FPR vorgehen, da sie laut einem von der GdP in Auftrag gegebenem Gutachten verfassungswidrig sei.

08.04.: Das Amtsgericht Tiergarten in Berlin verurteilt einen 27jährigen wegen schweren Landfriedensbruchs, Widerstands gegen Polizeibeamte so-

wie versuchter Körperverletzung und Sachbeschädigung zu einer Freiheitsstrafe von 22 Monaten auf Bewährung. Er hatte aus Anlaß einer **TV-Sendung zu den Rostocker Krawallen** im August 1992 eine Bierflasche und einen Stein auf einen Rostocker Reisebus geworfen und dabei einen Polizisten getroffen.

Das sächsische Landeskriminalamt gibt bekannt, daß der im November 1992 in Dresden festgenommene mutmaßliche Terrorist **Mehri Mehieddine an Frankreich ausgeliefert** worden sei. Er soll zur Abu-Nidal-Gruppe gehören, die 1988 einen Anschlag auf ein griechisches Kreuzfahrtschiff verübte.

Bei einer **Routineüberprüfung des Luftamtes Süd** wird festgestellt, daß auf dem 'Franz-Josef-Strauß-Flughafen' in München 23 Ex-STASI-Mitarbeiter als Sicherheitskräfte beschäftigt sind.

09.04.: Im Berliner Bezirk Schöneberg wird ein 35jähriger Mann tot im **Polizeigewahrsam** aufgefunden; er war unter dem Verdacht des gemeinschaftlichen Raubes festgenommen worden.

13.04.: Drei an den **Rostocker Krawallen** beteiligte Männer werden wegen Verstoßes gegen das Waffengesetz verurteilt. Einer von ihnen erhält eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten auf zwei Jahre zur Bewährung; die beiden Mitangeklagten werden dazu verpflichtet, ein halbes Jahr an einem sozialen Trainingskurs teilzunehmen. Außerdem werden Geldbußen von 300 bis 1.000 DM verhängt. Wegen gemeinschaftlichen schweren Landfriedensbruchs sowie schwerer Brandstiftung verurteilt das Rostocker Amtsgericht am 15.4. drei weitere an den Krawallen Beteiligte zu Jugendstrafen zwischen zwei und drei Jahren. Am 14.6. verurteilt das Landgericht Rostock einen 44jährigen zu sechs Monaten auf Bewährung, der ein Wurfgeschloß gegen einen Polizisten geschleudert hatte; es hebt damit ein Urteil des Amtsgerichts auf, das die Strafe ohne Bewährung ausgesprochen hatte.

Der griechische Oberste Gerichtshof beschließt, den Ex-STASI-Mitarbeiter **Helmut Voigt**, der für den Anschlag auf das französische Kulturzentrum 'Maison de France' 1983 den Sprengstoff geliefert haben soll, an die Bundesrepublik auszuliefern. Der griechische Innenminister muß dem Beschluß noch zustimmen.

15.04.: Der Bundesgerichtshof beschließt, daß die seit über 15 Jahren inhaftierten **RAF-Gefangenen Dellwo, Tauber und Krabbe** nicht auf Bewährung freigelassen werden, da sie es ablehnen, sich vorher von einem Psychiater untersuchen zu lassen.

19.04.: In Berlin beginnt der Prozeß gegen den Palästinenser **Imad Mahmoud**, dem vorgeworfen wird, 1986 an den Vorbereitungen für den Anschlag auf die Diskothek 'La Belle' beteiligt gewesen zu sein. Am 26.4. wird die Hauptverhandlung ausgesetzt und der Angeklagte aus der U-Haft entlassen, weil der in Norwegen lebende mutmaßliche Hauptbelastungszeuge sich wei-

gert, zur Aussage in die BRD zu kommen.

20.04.: Im Konflikt um die **Hamburger Hafenstraße** erklärt das Hanseatische Oberlandesgericht das Kündigungsbegehren der Stadt für rechtmäßig. In Mannheim wird bei einem Handgemenge mit Waffenhändlern durch einen unbeabsichtigten Schuß eines Kollegen ein **Polizist** getötet.

21.04.: Das Landgericht Berlin verwirft in zweiter Instanz das Urteil für einen **Steinwurf auf Polizisten** am 1. Mai 1992 und erhöht die Strafe wegen schweren Landfriedensbruchs auf ein Jahr ohne Bewährung. Auch bei Tätern, die zum ersten Mal wegen schweren Landfriedensbruchs verurteilt werden, wird die Strafe künftig nicht mehr zur Bewährung ausgesetzt.

22.04.: Im Zusammenhang mit der Untersuchung der Ermordung von vier Kurden im Berliner Restaurant 'Mykonos' im September 1992 berichtet Berlins Innensenator Heckelmann im Verfassungsschutzausschuß, daß ein Antrag des Bundesamtes für Verfassungsschutz vom Februar 1992, den inzwischen inhaftierten und hauptverdächtigen Hisbollah-Aktivisten Kazem Darabi abzuhören, erst nach dem Attentat genehmigt wurde. Am 27.5. setzt das Berliner Abgeordnetenhaus einstimmig einen Untersuchungsausschuß zum Mordfall 'Mykonos' ein.

28.04.: Das Berliner Obergerverwaltungsgericht beschließt, daß der **Bundesbeauftragte für die STASI-Unterlagen** nicht ohne weiteres Originalunterlagen an die Staatsanwaltschaft herausgeben muß; die Justizbehörde muß vorher darlegen, warum sie die Originale benötigt (Az.: OVG 8 A 1.92).

30.04.: Das saarländische Justizministerium bestätigt, daß der 1988 wegen terroristischer Straftaten zu 13 Jahren Haft verurteilte Libanese **Abbas Hamadi** am 8. August freigelassen und in den Libanon abgeschoben werden soll.

Mai 1993

01.05.: Bei der "**Revolutionären 1. Mai-Demonstration**" in Berlin werden 169 DemonstrantInnen festgenommen und 115 Strafverfahren eingeleitet. Am 3.5. leitet die Kriminalpolizei ein Ermittlungsverfahren gegen eine Einheit des BGS ein, die während des Einsatzes das "**Horst-Wessel-Lied**" gesungen haben soll. Am 10.5. wird bekannt, daß aus dem gleichen Grund auch gegen Anwohner ermittelt werde.

Eine Berliner Justizsprecherin erklärt, daß das Ermittlungsverfahren gegen **Alexander Schalck-Golodkowski** wegen Veruntreuung von Millionenbeträgen bereits Anfang 1993 eingestellt worden ist. In etwa 50 weiteren Verfahren werde noch ermittelt.

04.05.: In Düsseldorf beginnt der Prozeß gegen **Markus Wolf**, den früheren Spionagechef der STASI, wegen Landesverrats in Tateinheit mit Beste-

chung.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der neuen Bundesländer vereinbaren, daß die Gauck-Behörde weiterhin Daten aus dem ehemaligen **Zentralen Einwohnerregister der DDR (ZER)** nutzen darf. Am 15.6. erklärt das brandenburgische Innenministerium, das die ca. 20 Mio. Datensätze kommissarisch verwaltet, daß diese nicht wie geplant an das Bundesinnenministerium übergeben werden, da der brandenburgische Innenausschuß eine klare gesetzliche Regelung für die Nutzung der Daten gefordert hat.

05.05.: Der baden-württembergische Verwaltungsgerichtshof beschließt, daß **rumänische Roma** in der BRD keinen generellen Anspruch auf Asyl haben (Az.: A 14 455/92).

06.05.: Ein Moabiter Schöffengericht verurteilt einen 31jährigen Polizeiobermeister wegen **Körperverletzung im Amt**, gefährlicher Körperverletzung sowie Betruges zu zehn Monaten Haft auf Bewährung. Er hatte im April 1991 einen Vietnamesen in einem Arbeiterwohnheim geschlagen.

07.05.: Das Cottbuser Bezirksgericht verurteilt zwei slowakische und einen tschechischen **Atomschmuggler**, die im Januar 1,4 Mikrogramm 'Californium 252' in die BRD transportiert hatten, zu Bewährungsstrafen von jeweils drei Jahren.

10.05.: 'Der Spiegel' berichtet, daß drei Berliner PublizistikstudentInnen zu Unrecht in Verdacht gerieten, ein Attentat auf Generalbundesanwalt von Stahl vorzubereiten. Mehr als ein Jahr lang wurden sie **wegen möglicher Kontakte zur RAF überprüft**, da sie einen Videofilm in der Straße drehten, in der sich auch von Stahls Haus befindet.

11.05.: Wegen Singens des "**Horst-Wessel-Liedes**" während einer Gartenparty wird ein 26jähriger Berliner Polizeiobermeister vom Amtsgericht Tiergarten zu einer Geldstrafe von 4.000 DM verurteilt.

Das Düsseldorferverwaltungsgericht beschließt, daß die '**Republikaner**' in Nordrhein-Westfalen weiterhin vom Verfassungsschutz überwacht werden dürfen.

12.05.: Im zweiten Prozeß um die Tötung des Angolaners **Amadeu Antonio** im November 1990 verurteilt das Bezirksgericht Frankfurt/O. einen der Täter zu viereinhalb Jahren Haft.

Von einem betrunkenen Kriminalbeamten wird in Köln ein 39jähriger **Mann erschossen**.

13.05.: Wegen **Mordes an einem Kosovo-Albaner** verurteilt das Landgericht Stuttgart einen 25jährigen zu einer lebenslangen Haftstrafe. Er hatte den Mann im Juli 1992 mit einem Baseballschläger getötet.

14.05.: Die Innenministerkonferenz beschließt ein generelles Bleiberecht für Vertragsarbeiter aus Vietnam, Mosambique und Angola sowie eine Verlängerung des Abschiebestopps für iranische Kurden bis Ende 1993. Zur Be-

kämpfung fremdenfeindlicher Straftaten soll ein Sondermeldedienst eingerichtet werden; in den Polizei-Dateien 'Personenfahndung', 'Kriminalaktennachweis' und 'Erkennungsdienst' werden rechtsradikale Straftäter künftig mit dem Vermerk "fremdenfeindlich" gekennzeichnet.

17.05.: Vor dem Oberlandesgericht in Schleswig beginnt der Prozeß um die Morde an drei Türkinnen in Mölln.

19.05.: Eine Berliner Justizsprecherin teilt mit, daß der frühere DDR-Vizeminister für Staatssicherheit, **Gerhard Neiber**, wegen der Verabredung zum Mord an einem DDR-Flüchtling verhaftet worden ist.

21.05.: Die Staatsanwaltschaft Frankfurt stellt ein Ermittlungsverfahren gegen sechs Frankfurter Polizeibeamte, denen **Mißhandlung eines Marokkaners** vorgeworfen wurde, mangels Tatverdachts ein.

Bundesinnenminister Seiters teilt mit, daß die Bundesregierung 42 Beamte und zwei Boote des **Bundesgrenzschutz zur Verstärkung der Embargo-Maßnahmen** gegen Rest-Jugoslawien auf die Donau entsendet.

22.05.: Ein Sprecher des Bundesinnenministeriums bestätigt, daß auf Bitten der UNO im Juni vier BGS-Beamte in der **Westsahara** zur Überwachung des UNO-Referendums eingesetzt werden.

24.05.: Vor dem Stuttgarter Oberlandesgericht beginnt der Prozeß gegen die RAF-Gefangene **Ingrid Jakobsmeier** wegen versuchten Mordes in 21 Fällen. Das neue Verfahren beruht fast ausschließlich auf Kronzeugen-Aussagen des RAF-Aussteigers Henning Beer.

In Aschaffenburg werden drei Streifenwagen, Notarzt- und Rettungswagen eingesetzt, nachdem eine Frau über Notruf mitteilt, ihr Mann habe einen "Schuß im Rücken". Der Schuß entpuppt sich als **Hexenschuß**.

25.05.: Bundesinnenminister Seiters und der Minister für innere Sicherheit Rußlands, Viktor Barannikow, vereinbaren eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der international **organisierten Kriminalität**.

26.05.: Aus Protest gegen die **Asylrechtsänderung** blockieren ca. 10.000 DemonstrantInnen das Parlamentsviertel in Bonn. 390 Abgeordnete werden per Hubschrauber und Schiff zum Bundestag gebracht. Nach 12stündiger Debatte wird die Verschärfung des Grundgesetz-Artikels 16 beschlossen.

29.05.: In Solingen werden bei einem Brandanschlag auf ein von einer türkischen Familie bewohntes Haus zwei Frauen und drei Mädchen ermordet. Aus Protest gegen den Mordanschlag kommt es zu mehreren z.T. gewalttätigen Demonstrationen. Am 30.5. wird ein tatverdächtiger Jugendlicher festgenommen; aufgrund seines Geständnisses werden drei weitere Tatverdächtige gefaßt. Am 6.6. werden in Solingen bei einer Demonstration gegen Ausländerfeindlichkeit 200 DemonstrantInnen acht Stunden lang von der Polizei in einem Kessel festgehalten. Dem Anschlag von Solingen folgen bundesweit eine Reihe weiterer Brandanschläge auf türkische Wohnhäuser.

01.06.: Es wird bekannt, daß in Kaulsdorf bei Stralsund ein 38jähriger Mann von einem Polizisten bei einer Verfolgung mit einem **"nicht beabsichtigten Schuß"** getötet worden ist.

02.06.: Die **Innenminister der EG-Staaten** unterzeichnen in Kopenhagen eine Vereinbarung über die Einrichtung der europäischen Drogen-Einheit 'EDIU'. Außerdem verabschieden sie Richtlinien für die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien, die jedoch eine Zusammenführung mit ihren Familienangehörigen ausschließen.

03.06.: Im Rechtsstreit zwischen dem brandenburgischen Ministerpräsidenten Manfred Stolpe und dem 'Bundesbeauftragten für die STASI-Unterlagen', Joachim Gauck, beschließt das Berliner Verwaltungsgericht, daß Gauck nicht mehr öffentlich behaupten darf, Stolpe sei ein wichtiger Inoffizieller Mitarbeiter (IM) der STASI gewesen. Der Antrag, der **Gauck-Behörde** künftig generell wertende Äußerungen zu verbieten, wurde abgelehnt. Am 23.6. einigen sich beide Seiten auf einen Vergleich, der vorsieht, daß die Gauck-Behörde Stolpe die **"Sonderakte Stolpe"** vorlegt, die für den Untersuchungsausschuß angelegt worden war.

07.06.: Es wird bekannt, daß das Verwaltungsgericht Köln die **Übermittlung von Daten** über den Datenschützer Thilo Weichert durch das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) an die brandenburgische FDP-Politikerin Rosemarie Fuchs für rechtswidrig erkannt hat. Weichert hatte sich 1991 als Datenschutzbeauftragter in Brandenburg beworben, war aber aufgrund der BfV-Informationen nicht gewählt worden.

08.06.: Der von Bundesinnenminister Seiders vorgestellte **Tätigkeitsbericht des Bundesgrenzschutzes (BGS)** gibt die Zahl der seit Jahresbeginn an der deutsch-polnischen Grenze aufgegriffenen EinwanderInnen mit 30.000 an. An den Grenzabschnitten in den neuen Bundesländern seien einschließlich der Zollbeamten ca. 7.000 Beamte eingesetzt.

Ein Moabiter Schöffengericht spricht den früheren Vize-Chef der **'Kommerziellen Koordinierung (KoKo)'**, Manfred Seidel, vom Vorwurf der Untreue und des Vertrauensmißbrauchs frei.

09.06.: Von Januar bis Mai 1993 sind laut Angaben von Bundesinnenminister Seiders **750 Gewalttaten mit rechtsextremistischem Hintergrund** registriert worden.

10.06.: In Hannover werden 60 Anti-Atom-DemonstrantInnen, die versucht hatten, ein Transparent an der niedersächsischen Staatskanzlei anzubringen, für die Personalienfeststellung **von der Polizei eingekesselt**.

12.06.: Die FDP spricht sich auf ihrem 44. Bundesparteitag in Münster mit

großer Mehrheit gegen den **'Großen Lauschangriff'** aus.

13.06.: In München kommt es bei der Festnahme von zwei Einbrechern zum Schußwaffengebrauch durch Polizeibeamte; dabei wird einer der **Einbrecher tödlich getroffen**, sein Komplize verletzt.

14.06.: Ein Sprecher des Bundesinnenministeriums erklärt, daß Straftaten von Ausländern in der polizeilichen **Kriminalitätsstatistik** auch künftig separat ausgewiesen werden.

15.06.: Nach Angaben der Grenzschutzdirektion in Koblenz wurden von Januar bis Mai dieses Jahres **1.049 Schlepper** festgenommen; 1992 waren es 700.

16.06.: Es wird bekannt, daß das Bundesarbeitsgericht in Kassel in einem Urteil gegen das Land Sachsen entschieden hat, daß bei **Kündigungsprozessen gegen frühere Staatsbeschäftigte der DDR** den Betroffenen rechtzeitig Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben werden muß, wenn deren STASI-Akten benutzt werden (Az.: 8 AZR 274/92).

17.06.: Der Bundestag verabschiedet das Durchführungsgesetz zum **"Schengener Abkommen"**.

18.06.: Der Staatssekretär im Innenministerium, **Johannes Vöcking**, wird aus dem Amt entlassen, nachdem er zugegeben hat, 1992 eine Verfassungsschutzakte an eine Journalistin weitergegeben zu haben, aus der hervorgehen soll, daß es in der Umgebung des damaligen SPD-Kanzlerkandidaten Engholm einen polnischen Spion gab.

21.06.: Der am 18.6. neu gewählte **Bundesdatenschutzbeauftragte, Joachim Jacob**, spricht sich gegen den **'Großen Lauschangriff'** aus.

23.06.: Brandenburgs Innenminister Ziel gibt bekannt, daß die Grenzschutzämter Frankfurt/O. und Pirna im ersten Quartal dieses Jahres ca. **12.500 Ausländer abgeschoben** haben, die keinen Asylantrag gestellt hätten. Der Bundestag beschließt eine **Gesetzesänderung zur Opferentschädigung**. Sie beinhaltet, daß künftig auch Nicht-EG-AusländerInnen, die Opfer einer Gewalttat werden und sich seit drei Jahren legal in der BRD aufhalten, Anspruch auf Entschädigung haben.

24.06.: Europaweit werden im Rahmen der **"Sommeroffensive"** der **Arbeiterpartei Kurdistans (PKK)** diplomatische Vertretungen der Türkei und andere türkische Einrichtungen angegriffen. In München besetzen Kurden das türkische Konsulat und nehmen Geiseln.

25.06.: Der FDP-Bundestagsabgeordnete Jörg van Essen weist darauf hin, daß die **Zahl der Telefonüberwachungen** von 2.797 im Jahr 1991 auf 3.499 im vergangenen Jahr gestiegen sei. Er fordert, künftig in der Statistik über Telefonüberwachungen auch die der Überwachung zugrundeliegende Straftat zu erfassen.

27.06.: Während eines Schußwechsels bei der Festnahme der mutmaßlichen

RAF-Mitglieder **Birgit Hogefeld** und **Wolfgang Grams** werden im mecklenburgischen Bad Kleinen Grams und ein GSG-9-Beamter getötet. Laut Zeugenaussagen soll Grams mit einem aufgesetzten Kopfschuß erschossen worden sein. Aufgrund der Vorwürfe tritt Bundesinnenminister Seiders am 4.7. zurück. Einen Tag später wird Generalbundesanwalt v. Stahl entlassen. Es wird bekannt, daß das Berliner Kammergericht in einem Revisionsverfahren beschlossen hat, daß STASI-Offiziere, die **heimlich Telefonüberwachungen angeordnet** haben, sich wegen "Anmaßung staatlicher Befugnisse" strafbar gemacht haben (Az.: 5-34/92).

29.06.: In Schöneberg-Kübelberg bei Kaiserslautern wird ein 26jähriger Mann, der wegen Mordversuchs gesucht wurde, von zwei Beamten **auf der Flucht erschossen**.

Kea Tieleman ist Mitarbeiterin der Arbeitsgruppe und Mitherausgeberin von **Bürgerrechte & Polizei**.

Neue Kriminologische Gesellschaft
Wissenschaftliche Vereinigung deutscher österreichischer und
schweizerischer Kriminologen e.V.

öffentliche Fachtagung:

Das Verbrechenopfer in Geschichte und Gegenwart

8.-10.Oktober, Freiburg im Breisgau

Nähere Informationen:
Neue Kriminologische Gesellschaft
c/o Institut für Kriminologie
Corrensstr. 34
72 076 Tübingen

Tel.: 07071-292 931/ -292 001

Literatur

- Rezensionen und Hinweise

Literatur zum Schwerpunkt

Die aktuelle Asyldebatte in der BRD hat eine Vielzahl von Veröffentlichungen hervorgebracht, von denen zwei zur Demonstration der höchst unterschiedlichen Brauchbarkeit vorgestellt werden:

Appel, Roland; Roth, Claudia (Hg.): *Die Asyl-Lüge. Ein Handbuch gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus, Köln (Volksblatt-Verlag) 1992, 280 S., DM 19,80*

Ludwig, Ralf u.a. (Hg.): *Fluchtpunkt Deutschland, Marburg (Schüren) 1992, 176 S., DM 19,80*

Das Buch von Appel/Roth kommt aus dem Umkreis der Organisationen und Gruppen, die praktische Solidarität mit Flüchtlingen und MigrantInnen leisten: Themen sind u.a. die offizielle Zahlengaukelei mit der Asylstatistik, der Flüchtlingsbegriff, die Diskussion um den Art. 16, Situation von Flüchtlingsfrauen, ausländische Prostituierte, Gewalt und Rassismus, Handlungsmöglichkeiten für Bürgerrechts- und Flüchtlingsgruppen (Adressenteil im Anhang). Unter den vielen aktuellen Veröffentlichungen eine der brauchbarsten.

Sowohl für die Debatte wie auch die praktische Arbeit sehr viel weniger nützlich ist das Buch von Ludwig u.a.. Im Anhang nicht die Adressen von Initiativen und themenbezogenen Arbeitsgruppen, sondern der Ausländerbeauftragten und (wozu?) der Rechtsanwaltskammern. Artikel und Interviews von unterschiedlicher Güte: ein verwaschener multi-kulti-Beitrag von Peter Glotz, eine wenig informative Übersicht über die Art. 16-Debatte (Klees), ein geschwätziges Interview mit Regine Hildebrand einerseits und andererseits präzise Thesen zur Flüchtlings- und Migrationspolitik von Trittin und Grenz, Artikel über eine thüringische ZAST (Linke/ Ness) und über die psychosoziale Situation von Flüchtlingen (Brück u.a.) stehen sich gegenüber. Insgesamt sehr durchwachsender Versuch des Verlages, bei einem aktuellen Thema mitzumischen.

Asyl- und Ausländerrecht in der EG

Im allgemeinen sind die Diskussionen und Beschlüsse aus den Zirkeln der EG-Kommission, der 'Ad-hoc-Gruppe Einwanderung' oder der Schengener Verhandlungsgruppen nicht öffentlich und tauchen nur in Vorlagen für den Innenausschuß des Bundestages u.ä. meist sehr dünn sprudelnden Quellen auf. Regelmäßige Informationen finden sich hingegen in *Statewatch* (PO Box 1516, London N 16 OEW) und *Migration Newssheet* (Churches' Committee for Migrants in Europe, 174, rue Joseph II, B-1040 Brüssel).

Europäisches Parlament: *Bericht im Namen des 'Ausschusses für Recht und Bürgerrechte' zu den Fragen des Asylrechts, Berichterstatter: Heinz Oskar Vetter, 23.2.1987 - PE Dok A 2-227/86/B*

Nach wie vor spannende Zusammenstellung der Asylproblematik in den EG-Staaten, Ansätze für eine humane Asylpolitik (EG-weites Grundrecht auf Asyl, Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs auf Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge vergleichbar der afrikanischen Flüchtlingskonzeption etc.). Die zugehörige Resolution des Parlaments ist abgedruckt im Amtsblatt der EG, Nr. C 99 vom 13.4.1987, S. 167-171. Der Vetter-Bericht wurde von der EG-Kommission und den "für Einwanderungsfragen zuständigen Minister" der EG-Staaten ignoriert.

Gilsdorf, Peter: *Die Kompetenz der Gemeinschaft zur Angleichung asylrechtlicher Bestimmungen in der EG, in: Europarecht 1990, H. 1, S. 65-71*
überarbeitete Fassung eines bei der 'Konrad-Adenauer-Stiftung' 1989 gehaltenen Vortrages. Der EG-Kommissions-Jurist erläutert die Intentionen der Kommission mit dem Entwurf einer Asyl-Richtlinie 1988. Der Richtlinienentwurf ging in dieselbe Richtung wie das spätere Dubliner Abkommen, scheiterte aber an Kompetenzstreitigkeiten mit den nationalen Regierungen.

Wilke, Axel: *Vollendung des EG-Binnenmarktes und Asylrecht. Zum Vor-entwurf einer EG-Asylrichtlinie, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1989, H. 6, S. 225-229*

Asylbewerberzahlen in der EG, der Richtlinienentwurf, Kompetenzen der EG-Kommission.

Barwig, Klaus; Lörcher, Klaus; Schumacher, Christoph (Hg.): *Asylrecht im Binnenmarkt. Die europäische Dimension des Rechts auf Asyl, Baden-Baden (Nomos) 1989, 363 S., DM 48,-*

Zusammenstellung der Beiträge der 1989er 'Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht', die jährlich von der Diözese Rottenburg-Stuttgart der katholischen

Kirche veranstaltet werden (vorhergehende Tagungen: Familiennachzug, Ausländerwahlrecht, soziale Situation etc. - ebenfalls bei Nomos). Obwohl seit 1989 die Entwicklung rund um Schengen und die EG erheblich fortgeschritten ist, ist der Band nach wie vor ein Steinbruch für Argumente. Im Vordergrund steht die Auseinandersetzung zwischen Ex-BMI Wolfgang Schäuble, der die Abschaffung des Art. 16 fordert (BRD als "Reserveasyl-land" der EG), und Berthold Huber, der den Art. 16 u.a. gegen den Richtlinienentwurf der EG-Kommission verteidigt. Ferner: Beiträge über Asylrecht in anderen europäischen Ländern und zur Diskussion im Rahmen von EG und Europarat.

Hailbronner, Kay: *Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, Baden-Baden (Nomos) 1989, 232 S.*

(Konservativer) deutscher Vertreter beim 'Ad-hoc-Komitee des Europarats für das Asylrecht (CAHAR)', befürwortet seit geraumer Zeit die Streichung des Art. 16 GG sowie die Einführung des Prinzips der einmaligen Chance, das in Schengen und Dublin und zuvor in einem vorläufigen Entwurf des CAHAR für ein Europaratsabkommen (vgl. Anhang) enthalten ist. Siehe auch:

ders.: *Ziele und Schranken einer europäischen Asylrechtskoordinierung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1989, H. 4, S. 303-310*

Wollenschläger, Michael; Becker, Ulrich: *Harmonisierung des Asylrechts in der EG und Art. 16 Abs. 2, S. 2 GG, in: Europäische Grundrechte-Zeitung 1990, H. 1/2, S. 1-10*

Der Richtlinien-Entwurf vor dem Hintergrund des Art. 16.

Weichert, Thilo: *Drittausländer in der Europäischen Gemeinschaft, in: Informationsbrief Ausländerrecht 1990, H. 9, S. 257-268*

Weicherts Beitrag ist die erste umfassendere Darstellung der asyl- und ausländerrechtlichen Konsequenzen des Schengener Abkommens in der juristischen Literatur.

Yurttagül, Ali: *Festung Europa - Grenzen dicht für Flüchtlinge, in: Bürger kontrollieren die Polizei/ Bürgerrechte & Polizei/CILIP/ Straßenmedizin (Hg.): Die Bullen greifen nach den Sternen, Hamburg 1990, S. 24-28*

Kommentar zu den nationalen Asylpolitiken und der Vereinheitlichung durch die EG-Innenminister und das Schengener Abkommen (in der Broschüre dokumentiert).

Meijers, H. u.a.: *Schengen. Internationalisation of central chapters of the*

law on aliens, refugees, security and the police, Amsterdam (Kluwer) 1991, 202 S.

Englische Version einer Sonderausgabe des Nederlands Juristenblad mit Aufsätzen zum Asylrecht gem. Schengen und Dublin, zu den Sanktionen gegen Luftfahrtunternehmen, zur Bewegungsfreiheit und Einreise von Nicht-EG-BürgerInnen, Visumpolitik u.a.; im Anhang beide Abkommen in englisch.

EG-Kommission: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament zur Asylfrage, Brüssel 11.10.91 (SEK 91-1857 endg.) sowie Mitteilung ... zum Thema Einwanderung, Brüssel 23.10.1991 (SEK 91-1855 endg.)*

Mit diesen Texten versuchte sich die Kommission erneut in die Debatte um die asylrechtliche Harmonisierung einzubringen. Forderungen: schnelle Ratifizierung des Dubliner Abkommen, weitere Harmonisierung (Länderlisten, Abschieberegulungen etc.). Die Mitteilungen sind vor dem Hintergrund des Maastrichter Gipfels zu betrachten.

Folgen des Maastrichter Vertrages

Nanz, Klaus-Peter: *Der "3. Pfeiler der Europäischen Union": Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, in: Integration 1992, Nr. 3 (Beilage zur Europäischen Zeitung 1992, H. 7-8), S. 126-139*

Hailbronner, Kay: *Perspektiven einer europäischen Asylrechtsharmonisierung nach der Maastrichter Gipfelkonferenz, in: Zeitschrift für Ausländerrecht 1992, H. 2, S. 51-59*

Während Nanz sich vor allem mit formellen und Kompetenzfragen des Vertrages auseinandersetzt, erhebt Hailbronner Forderungen nach Listen sicherer Länder, Schnellverfahren u.a. Bürgerkriegsflüchtlinge dürften keinen eigenen Rechtsanspruch erhalten.

Neuere kritische juristische Literatur

Huber, Bertold: *Asyl- und Ausländerrecht in der Europäischen Gemeinschaft, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1992, H. 7, S. 618-626*

Materialreicher Überblick über die rechtlichen Entwicklungen im EG-Rahmen.

Marx, Reinhard: *Das Europa der Innenverwaltungen, in: Demokratie und Recht 1992, H.3, S. 243-247*

Kritischer Kommentar zur Politik der EG-Innenminister und zur Asylrechtsänderung von 1992, deren vorbestimmtem Scheitern, Prognose weite-

rer Verschärfungen.

ders.: *Anforderungen an ein europäisches Asylrecht*, in: *Kritische Justiz* 1992, H. 4, S. 405-426

Immigration Law Practitioners' Association: *Ausländer und Asylverfahrensrecht in den 12 Mitgliedstaaten der EG. Ein Bericht von Jim Gillespie, London 1993, 37 S. (ILPA, 115 Old Street, London EC 1V 9JR)*

Übersicht über bestehende Regelungen und Vorschläge für Mindestnormen zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes.

Beiträge aus (dem Umfeld) der Polizei

Lintner, Eduard: *Möglichkeiten der politischen Steuerung des Zustroms von Asylbewerbern und des Ausländerzuzugs unter Berücksichtigung des Aspekts des Abbaus der Grenzkontrollmaßnahmen innerhalb Europas*, in: *Die Polizei* 1992, H. 11, S. 262-267

Der Autor ist Staatssekretär im BMI. Asylsuchende als Wirtschaftsflüchtlinge, bundesdeutsche Asyl(abschaffungs)politik, Schengen, Vertragspolitik mit Osteuropa etc. Der Artikel erschien in einem Schwerpunktheft der Polizei über "Gewalt gegen Asylbewerber und andere Ausländer"!

Die Polizei: *Polizeiliche Zusammenarbeit mit Osteuropa*, *Die Polizei* 1993, H. 6 (Schwerpunktheft)

Wiedergabe von Beiträgen eines Fachkongresses der IMK im März 1993, Themen u.a. Grenzsicherung, Folgen der Grenzöffnung in Osteuropa.

Robertson, Myles: *Die Auswirkungen der Kriminalität in Osteuropa auf die EG, Referat auf einer von Siemens/Nixdorf organisierten Tagung "Polizei und moderne Kommunikation" (10.-12.5.93 in Bremen)*

Der Autor ist Mitglied des 'Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism'. "Migration ist natürlich kein Verbrechen. Illegale Migration oder Menschen-smuggel ist ein Verbrechen." (S.73)

Halt, Adalbert: *Stationen einer bitteren Reise*, in: *Deutsche Polizei* 1993, H. 7, S. 19-27

Bisher waren kritische Schilderungen der Situation an der deutschen Ostgrenze nur in der Presse zu finden. Der Beitrag von Halt, Erfahrungsbericht einer Informationsreise zu den BGS-Standorten an der deutschen Ostgrenze, ist frei von der üblichen Kriminalisierung derjenigen, die die 'Grüne Grenze' illegal überschreiten, und schildert statt dessen eindringlich die "erbärmliche Situation", die Flüchtlinge im BGS-Gewahrsam erwartet, die Arbeitssituation

der BGS-Beamten, die Motivation der neu eingestellten Hilfskräfte u.ä.

Expertenkommission Grenzpolizeiliche Personenkontrolle (Schweiz): *Schlußbericht, Bern 1993 (für SFr 25,- erhältlich beim Komitee Schluß mit dem Schnüffelsstaat, Postfach 6948, CH-3001 Bern)*

Die vom Justizministerium eingesetzte Kommission fordert eine Beteiligung an den europäischen Klüngeln der polizeilichen und ausländerpolitischen Zusammenarbeit.

Morié, Rolf u.a (Hg.): *Auf dem Weg zu einer europäischen Polizei, Stuttgart (Boorberg) 1992, 229 S.*

Rupprecht, Reinhard u.a.: *Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt. Strategien und Optionen für die Zukunft Europas - Grundlagen, Bd. 10, Gütersloh (Bertelsmann Stiftung) 1992, 392 S.*

Beide Bände befassen sich nur mittelbar und am Rande mit Fragen des Asylrechts und der Einwanderung in der EG. Rupprecht/Hellenthal entwerfen ein "Programm für eine Europäische Gemeinschaft Innerer Sicherheit (EGIS)", das die bestehende Richtung administrativer und polizeilicher "Harmonisierung" im Rahmen von TREVI und Schengen ausdehnen will zu einem einheitlichen Konzept, das deutlich nach deutschem Vorbild gezimmert ist. Dazu holen sie sich Kommentare, u.a. von Wollenschläger, der sich mit den Konsequenzen für das Asylrecht auseinandersetzt. In dem Band von Morié u.a. dürften insb. die Beiträge von Siegele, der eine Zusammenfassung der europäischen Polizei- und Sicherheitskooperation gibt ("Von TREVI bis Europol") sowie von Storbeck (Leiter des Europol-Aufbaustabes in Straßburg) interessieren.

Broschüren und Reader aus dem Spektrum der KritikerInnen:

Bundesarbeitsgemeinschaft Flüchtlinge der GRÜNEN u.a.: *Im Fadenkreuz Europas. Asylpolitik und Innere Sicherheit der EG, Bonn 1993 (Bezug über Bundesgeschäftsstelle der GRÜNEN, Ehrenthal 2-4, 53332 Bornheim)*

Leuthard, Beat: *Im elektronischen Spinnennetz gefangen, Zürich (Rotpunkt) erscheint voraussichtlich September 1993, SFr 37,- (Vorbestellungen bei Komitee Schluß mit dem Schnüffelsstaat, Adresse s.o.)*

Statewatch: *Statewatching the new Europe, London - a Handbook of the European State, London (vorauss. August) 1993, £ 4,50 (incl. Versand, Bestellungen bei Statewatch, Adresse s.o.)*

Nach Ländern gegliederter Überblick über Polizeistrukturen, Geheimdienste,

Rassismus, Asyl und Migration.
(sämtlich: Heiner Busch)

Neuerscheinungen "organisierte Kriminalität"

Freiberg, Konrad; Thamm, Berndt Georg: *Das Mafia-Syndrom. Organisierte Kriminalität: Geschichte - Verbrechen - Bekämpfung*, Hilden (Verlag Deutsche Polizeiliteratur) 1992, 320 S., DM 39,80

Leyendecker, Hans; Rickelmann, Richard; Bönisch, Georg: *Mafia im Staat. Deutschland fällt unter die Räuber*, Göttingen (Steidl) 1992, 320 S., DM 24,--

Roth, Jürgen; Frey, Marc: *Die Verbrecher-Holding. Das vereinte Europa im Griff der Mafia*, München, Zürich (Piper) 1993 (4. Aufl.), 436 S., DM 38,--

Scherer, Peter: *Das Netz. Organisiertes Verbrechen in Deutschland*, Frankfurt/M., Berlin (Ullstein) 1993, 236 S., DM 19,90

O'Brien, Joseph F.; Kurins, Andris: *Ehrenwerte Männer. Das FBI und der Pate von New York*, Frankfurt/M. (S. Fischer) 1992, 384 S., DM 39,80

Organisierte Kriminalität ist eines der beliebtesten innenpolitischen Themen der letzten Jahren. Seit letztem Jahr versprechen nun einige Monographien (in der Regel von Journalisten verfaßt) einer breiteren Öffentlichkeit Aufklärung über das Phänomen "OK".

Symptomatisch für Anspruch und Wirklichkeit dieser Publikationen ist der Klappentext der zuletzt erschienenen Veröffentlichung von Scherer: "Das erste Buch, das umfassend das Phänomen der organisierten Kriminalität in Deutschland darstellt." Im Text finden wir dann die bekannten Quellen und Fälle: das Lagebild OK '91 des BKA (s. Freiberg/Thamm S. 123 ff.), die Frankfurter Gaststätte 'Pirandello' (Roth/Frey S. 182), die deutsche Spur im Mordfall Livantino (s. Leyendecker u.a. S. 286 ff.; Freiberg/Thamm S. 140), Falcones Vortrag beim BKA (s. Leyendecker u.a. S. 308 ff.) etc. Aber Wiederholungen sind kein Privileg des zu spät Gekommenen. Der ausführlich von Roth/Frey (S. 120 ff.) vorgestellte Cuntrera-Caruana-Klan fehlt nicht in der Aufzählung von Leyendecker u.a. (S. 270). Ohne die berühmte Allgäu-Mafia kommen weder Freiberg/Thamm (S. 137) und Leyendecker u.a. (S. 278) noch Roth/Frey (S. 178) aus. Die Beispiele könnten beliebig fortgesetzt werden: die polnische Prostituierte Jadwiga, die verschwundene Deutsche Carmen, die Dormagener Pizzeria ... spätestens beim zweiten Buch kommt einem alles irgendwie bekannt vor. Sollte sich organisierte Kriminalität in Deutschland auf so wenige Phänomene beschränken, daß immer wieder dieselben als Beleg herangezogen werden müssen?

Die Autoren würden die Frage als blinde Ignoranz zurückweisen - sie kennen

das Credo der OK-Bekämpfung: "Organisiertes Verbrechen, das man erkennen kann, ist schlecht organisiert Verbrechen" (Roth/Frey, S. 25). Folglich ist OK tendenziell überall, und die jeweils geschilderten Deliktsbereiche scheinen beliebig: Rauschgift, Autoschieberei und die "Italienische organisierte Kriminalität" finden sich in allen Veröffentlichungen. Je nach Vorlieben, so scheint es, werden andere Bereiche einbezogen: Korruption, Glücksspiel, die gesamte Milieukriminalität, Mülltransport, Atomhandel, Scheckbetrug, Geldfälschung, Transferrubelbetrug, internationaler Waffenhandel ... Daß die Autoren zwar viel (be)schreiben, sie aber eigentlich nicht wissen, wovon sie reden, macht der Umgang mit der leidigen OK-Definition deutlich: Offensiv bekennen sich einzig Roth/Frey (S. 28) dazu, daß sie sich um die Definitionsfrage nicht scheren: die Gefahr sei so groß, daß keine Zeit bleibe zu bestimmen, worin sie denn bestehe. Die anderen Autoren erwähnen die beiden letzten bundesdeutschen offiziellen Definitionen; einzig Freiberg/Thamm (S. 109 ff.) setzen sich mit ihnen auseinander. Dies muß im Vergleich schon als Vorzug angesehen werden - auch wenn Freiberg/Thamm nicht mehr zu Wege bringen als eine vollkommen unproblematisierte Auslegung.

Die Schilderung exemplarischer Fälle und die Fallzahlen reichen den Autoren nicht, die Bedrohung durch organisierte Kriminalität deutlich zu machen. Roth/Frey sind offensichtlich um die halbe Welt (Venezuela, Kolumbien, USA, Spanien, Hongkong ...) geflogen, um der OK auf die Spur zu kommen. Andere begnügen sich mit den Aussagen von Kriminalisten oder Zitaten aus internen Polizei- und Geheimdienstpapieren. Verbunden wird diese Mischung dann mit beliebig scheinenden OK-Indikatoren: bei Roth/Frey (S. 37) die steigende Straßenkriminalität oder die Banküberfälle in der Ex-DDR (S. 41), bei Leyendecker u.a. (S. 118) die Lira-Schwäche im letzten Jahr, bei Scherer (S. 211) eine aus Italien stammende Pistole eines hessischen Bürgermeisters oder der hohe Ausländeranteil (S. 202). Wo es um Ausländer geht, nimmt das Differenzierungsvermögen noch weiter ab. Soll eine Auflistung aller Gefangenen einer Justizvollzugsanstalt (Scherer S. 203 ff.) ein Indiz für ausländische OK sein? Soll der Russen-Anteil an der Bevölkerung ehemaliger UdSSR-Republiken und anderer Staaten (Freiberg/Thamm S. 187) ein Indiz für die Ausbreitung der "Russen-Mafia" sein? Glauben Leyendecker u.a. (S. 305) dem von ihnen zitierten LKA-Chef, der behauptet: "Überall, wo Sizilianer leben, gibt es Mafia-Verbindungen"?

Die Autoren werden diese Fragen alle bejahen. Leyendecker u.a. (S. 236) kennen eine Autoschieberbande, die "in jeder deutschen Großstadt" eine Filiale hat. Und: "Bayern ist bis in den letzten Winkel seiner tiefsten Provinz ... ein Aktionsfeld der Mafia geworden." (S. 278) Scherer spricht vom "marodierenden Berufsverbrechertum" (S. 188) und von der "Eiterbeule der

Organisierten Kriminalität" (S. 213). Bei so viel Gleichklang in der Diagnose verwundern die geographischen Vergleiche: "Palermo liegt überall" (Freiberg/Thamm S. 319), "Frankfurt ist nicht Palermo, und es liegt knapp 1500 Kilometer weiter nördlich" (Roth/Frey, S. 32), "Berlin ist ein Stück Medellín, ... und ein Stück Palermo" (Leyendecker u.a. S. 51) oder etwa: "Frankfurt ist überall" (Scherer S. 212).

Nach der Lektüre dieser Bücher wissen LeserInnen nicht mehr über organisierte Kriminalität als vorher. Einzig für Freiberg/Thamm muß eine Einschränkung gemacht werden. Das Buch gibt zumindest den polizeilichen Erkenntnisstand wieder, ohne ihn durch journalistische Effekthascherei zu entwerten. Die Ohnmacht gegenüber ihrem Gegenstand teilen die Autoren jedoch mit ihren Kollegen. Welche Beziehungen etwa zwischen dem ersten Teil ihrer Darstellung (Entstehungsgeschichte z.B. von Triaden, Yakuza, Mafia etc.) und dem zweiten Teil (OK heute) bestehen, wird nicht deutlich. Die polizeiliche Wahrnehmung und Interpretation "organisierter Kriminalität" wird an keiner Stelle in Frage gestellt.

Alle Veröffentlichungen enthalten Aussagen zur Verbesserung der OK-Bekämpfung. Das Schwergewicht liegt auf repressiven Maßnahmen. Die Debatte um die Legalisierung von Rauschgiften wird auch aufgegriffen: Freiberg/Thamm (S. 261 ff.) beschränken sich auf eine bloße Wiedergabe der Positionen, Scherer (S. 127 ff.) lehnt jede Legalisierung ab, und Roth/Frey (S. 371 ff.) machen sich die herrschende Bekämpfungsstrategie mit einer moralisch-zivilisationskritisch daherkommenden Argumentation zu eigen. Lauschangriff und milieubedingte Straftaten verdeckter Ermittler (VE) werden diskutiert. Freiberg/Thamm (S. 226 u. 236) beschränken sich auch hier auf die sehr kurze Aufzählung der Argumente. Leyendecker u.a. (S. 241) wie Roth/Frey (S. 401) zitieren übereinstimmend als offensichtlich besonders unverdächtigten Protagonisten den ehemaligen Bundesdatenschutzbeauftragten und ggw. schleswig-holsteinischen Innenminister Bull, demzufolge der Lauschangriff eine soziale Last darstelle, die man als Bürger hinnehmen müsse. Scherer macht sich nicht nur die Forderung von BKA-Präsident Zacherl zu eigen, der VE-Einsatz sei von Straftatenkatalog und Richtervorbehalt zu befreien (S. 179), sondern fordert auch, den Lauschangriff bis in den "engste(n) Intimbereich des Schwerstkriminellen" auszudehnen (S. 198). Nur so könne das Ausweichen für Verbrechenplanungen in diese Räume verhindert werden! Der Mann ist wenigstens logisch konsequent und ehrlich.

Über die Realität des polizeilichen Lauschangriffs berichten die beiden ehemaligen FBI-Agenten O'Brian und Kurins. Belauscht wurde das damalige Oberhaupt einer der fünf New Yorker Mafia-Familien, Paul Castellano. Die

Autoren beschreiben ausführlich nicht nur das New Yorker Mafiamilieu, die Macht der Familien und deren "Tätigkeitsbereiche", sondern auch detailliert die praktischen und technischen Schwierigkeiten ihres Lauschangriffs. Das Buch ist zwar als spannende Kriminalgeschichte (ohne happy end) geschrieben, es enthält darüber hinaus aber interessante Aspekte, die für die deutsche Diskussion über organisierte Kriminalität von Interesse sind. Dies gilt für das Phänomen OK selbst: es wird deutlich, daß "organized crime" in den USA sich nach wie vor qualitativ von "organisierter Kriminalität" in Deutschland unterscheidet. Dies gilt für das Instrument Lauschangriff: die Wanze wird in der Küche plaziert, und Intimitäten werden belauscht, weil sie den moralischen Verfall des Paten dokumentieren sollen. Und dies gilt für die Effektivität des Lauschangriffs: Zwar ermöglichten die belauschten und aufgezeigten Gespräche einen umfangreichen Mafia-Prozeß. Castellano starb jedoch vor Prozeßbeginn durch einen von John Gotti beauftragten Killer. Gotti, als Nachfolger Castellanos Chef der Gambino-Familie, wurde später aufgrund von geheimen Tonbandaufzeichnungen angeklagt und verurteilt. Die Paten werden belauscht und gehen - aber die Mafia bleibt. Ist vom Lauschangriff mehr zu erwarten? In deutschen OK-Veröffentlichungen sucht man eine Antwort vergebens.

(Norbert Pütter)

Summaries

An Editorial Comment

by Otto Diederichs

On July 1st a new "refugee policy compromise" has gone into effect in the FRG, arrived at by the governing coalition and the SPD opposition, which make refugee entry into the country more difficult. Refugees and persons who had entered the country illegally were immediately effected by this new legislation at midnight on the day it went into effect: more than 100 along Germany's borders with Poland and the Czech Republic were expelled back across the border. This issue of CILIP is a sequel to the discussion of currently relevant right-wing radicalism and xenophobia in Germany which began last issue.

How xenophobic can statistical data become?

by Roland Appel

The annual number of applications for refugee status in the FRG rose from 103.000 in 1988 to more than 400.000 in 1992. The propagandistic cries during the public debate on the refugee issue calling for an end to the flood of applications, however, become all the more dubious if we bear the reality in mind that the number of applications permits no conclusions whatsoever with reference to the number of persons actually involved. Whether an application involves an individual initially filing for refugee status or some filing a subsequent follow-up application or other members of a family being attached to an application already filed is simply not reflected in this statistic. The article analyzes the often irresponsible and to some extent misleading and erroneous use of statistics and the consequences of such data abuse.

From Single Market to Common Deportation Platform

by Heiner Busch

Through the creation of the Single European Market, the governments of the Community have transported their hitherto national policies of sealing off their countries onto the higher common level of Europe as a whole. In particular, one of the primary goals of this policy is to seal off the Community

against "uncontrolled entry". The refugees policy of the European Community which has been primarily formulated by the FRG and into which Germany's new refugee legislation which went into force on July 1st, 1993 has also been integrated, is not merely new law on the books. It is also closely related to police cooperation in Europe. At the same time, sealing off the external borders of the European Communities will also lead to a tightening of border passage in southern and eastern Europe.

Securing Germany's Border to the East

by Otto Diederichs

A total of 2.463 members of Germany's Federal Border Guard and an additional 1.100 members of the Customs Service are under deployment for the purpose of securing Germany's borders to the East. Along the Baltic coast they are being additionally supported by a flotilla of the German Coast Guard. Because, according to official reports, this is not a sufficient personnel level, the Federal Border Guard began in February to recruit an additional 1.500 auxiliary forces from the communities along the Eastern border. The Federal Border Guard not only performs the classic tasks of checking entry documents, countering smuggling, and executing general search warrants, etc., their most important task lies in reducing the "pressure of illegal entrance", as the federal minister of the interior, Rudolf Seiters termed it in early 1992. Illegal transfer organizations, border trespassing specialists, electronic borders and East-West police cooperation are the key topics being dealt with in this article.

The Registration of Aliens in the Federal Republic

by Thilo Weichert

In 1953 the first data bank was established for the purpose of creating a central registry of all aliens residing on German soil, the Central Aliens Registry. For many years by far the largest data bank on persons to exist in the Federal Republic was justified in terms of the need to keep track of aliens in Germany due to relaxed passport regulations and the influx of alien labor. The author illustrates the special attention and treatment given to aliens, particularly immigrants and refugees: ranging from the Central Aliens Registry to the ASYLON system and the fingerprint data-bank at the federal crime bureau, AFIS, to the European EURODAC data-bank.

How is the FRG Coping with Illegal Entry?

by Alexander Müller

The revised version of Article 16 of the Basic Law (the German Constitution) and the auxiliary legislation which went into force on July 1st of this year are a milestone in the revision of alien and refugee policies in the Federal Republic of Germany. They also represent an almost complete break with the traditional German concept of formulating and enacting refugee and immigration or entry policies. The author, as deputy minister for youth affairs in the state administration of Hesse also responsible for providing housing for refugees, describes the situation as it has developed subsequent to the 1st of July, including the expected consequences. In addition, he presents some initial suggestions for dealing with persons who have entered the country illegally or who have applied for refugee status from the perspective of a public administrator responsible for the enforcement of this new legislation attempting to facilitate policies as humane as possible for dealing with these groups.

The 'Working Group Aliens' on the Berlin Police Force

by Otto Diederichs

The origins of the 'Working Group Aliens' (AGA) within the Berlin police force date back to the year 1971 when the first three-person team was created to deal especially with aliens matters. In the meantime, the unit has a total of 61 members. Their primary task is to maintain contacts with leading members of the aliens communities and to help to generate understanding and confidence in the Berlin police force. In addition they are also responsible for investigating persons illegally residing on German soil and executing "measures to terminate their residence". Any evaluation of the AGA is bound to be ambivalent. Their activities in connection with Berlin's legally resident alien population is certainly worthy of praise. On the other hand, its activities in connection with the illegal cigarette trade being carried out by Vietnamese dealers, Asian or Eastern European prostitution etc. are not acceptable as long as they have any influence on their residence status or their application for recognition as refugees. The society succumbs in this area as well as in many others to the schizophrenia by differentiating between "good" (i.e. legally resident) and "bad" (i.e. illegally resident) aliens.

The Police Must Fulfill Their Duty to Protect

Documentation of a list of demands presented by the "Forum for a Colorful Germany - SOS Racism" and others aimed at protecting aliens on German soil.

Refugee Policies in the Netherlands

by Wil van der Schans

Every year the government of the Netherlands 'invites' 500 persons to enter the country, all of whom become recognized refugees. For all those not granted this privileged status who nevertheless attempt to enter into the country on their own new restrictive measures have been enacted which by far surpass the worst expectations of refugee organizations in the Netherlands. The article provides a survey of refugee policies in the Netherlands giving special attention to the role played by the border police of the Netherlands, the 'Koninglijke Marechaussee'.

Spain, the Border to the South

by Heiner Busch

In preparation for its entry into the European Community Spain passed an Aliens Act in 1985. And in 1990 in signing the Schengener Accord Spain agreed to accept the common visa regulations already established. Indeed Spain even pre-empted this necessity by making it compulsory for members of the North African bordering states to obtain visas for entry into Spain. Only for those Spanish cities, Ceuta and Melilla, both located on African soil do special regulations exist. The net result of these visa requirements and stiffer regulations has been a dramatic increase in the number of illegal entries onto Spanish soil via the Strait of Gibraltar. Spain reacted by signing returnee agreements with Morocco and the creation of a special naval unit of the Guardia Civil.

The Lower Saxony Police Reform Act

by Rolf Gössner

Subsequent to the police scandals of the 80's as well as for the purpose of overcoming structural difficulties and the new demands of society, the police in the red/green governed state of Lower Saxony are to be subjected to a thorough reform. The goal agreed upon in the coalition negotiations provides for the creation of a "police force emphasizing an orientation toward basic rights and citizens (citizens police)". Rolf Gössner, attorney and journalist,

acted as a legal consultant to the Greens faction in the preliminary negotiations concerning a police reform act and highlights the most salient features of this new legislation.

Green Criminal Policy in the Swiss Canton of Zug

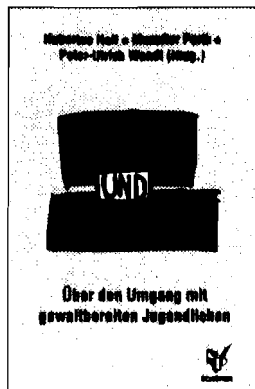
by Martin Herrnkind

Can traditional criminal policies be reformed? Hanspeter Uster, as the 'socialist green alternative' candidate elected to fill the position as Chief of Police and Justice in the Swiss canton of Zug since 1991, has attempted to prove that it can be done. The author, a member of the national working committee of critical Policemen and policewomen provides a portrait of the politician and his policies.



"Am rechten Rand" bietet einen fest kompletten Überblick über die Organisationen der alten und neuen Rechten.

Der fortschreitende Verfall der klassischen Autoritäten führt zu einer Orientierungskrise vieler Jugendlicher. Praxisberichte und Analysen zeigen Wege aus dem Abseits.



180 Seiten, Klappbroschur,
mit vielen Abb., DM 28,-
ISBN 3-89472-080-8



SCHÜREN
Marburg - Berlin

180 Seiten, Pb., DM 28,-
ISBN 3-89472-075-1

Die Information in Grün

(hrg. vom Arbeitskreis 'Demokratie und Recht' der Fraktion
DIE GRÜNEN im niedersächsischen Landtag)

aus dem Inhalt:

Gössner: Mit dem "starken Staat" gegen Rechts? Rot-Grüne
Gefahrenabwehr (Nds. Polizeigesetz)
Weichert: Datenschutz im Aufschwung (Nds. Datenschutzgesetz)
Kempmann: Asyl - ein Drama ohne Ende
Alm-Merk: Kommission zur Reform des Straf- und Verfahrensgesetz

Bezugsadresse:

DIE GRÜNEN im niedersächsischen Landtag
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1
30 159 Hannover



Rassistische und faschistische Gewalt

zag berichtet über

Ich bestelle

☐ Probeheft _____ 4,-

☐ Abo _____ 4 Ausg./Jahr 16,-

☐ Förderabo _____ 4 Ausg./Jahr 24,-

Bestellungen an

ZAG/Antirassistische Initiative e.V.

Yorckstr. 59, 1000 Berlin 61

tel/fax 030-786 99 84

Wer nicht bequem ist, sollte

Unbequ^em

abonnieren

Die ¼-Jahres-Zeitung der



Bundesarbeitsgemeinschaft

Kritischer

Polizistinnen u. Polizisten

(Hamburger Signal) e.V.

Probeabo 15.- DM in bar oder
Briefmarken für vier Ausgaben

Bestellungen an:
Redaktion Unbequ^em,
c/o J. Korell, Wiesentalstr. 4
6200 Wiesbaden

*"Wer die Interessen der
Bundesrepublik gefährdet ..."*

*Das AusländerInnen-Gesetz:
Ausbeutung, Einschüchterung und
Spaltung*

Eine Broschüre der Rote Hilfe Berlin
zum AusländerInnen-Recht.

Aus dem Inhalt:

- Aufenthaltsgesetzes im neuen Ausländer-
Innen-Gesetz;
- Ausweisungstatbestände;
- Verbot und Beschränkung der politi-
schen Betätigung
- Das Ausländerzentralregister
- AusländerInnen-Rechte im Kapitalis-
mus.

DIN A4, 36 Seiten.

Preis: 3,- DM,

Bei Postversand plus 1,- DM Porto.
übliche Rabatte bei Mehrfachbestellun-
gen.

Bestellungen an:

Rote Hilfe Berlin

c/o A. Lüers

Grünauer Str. 30

1000 Berlin 65

Tel.: 030/4936520

Rote Hilfe Berlin

Bei Einrichtung eines Abonnements können einmalig ältere Hefte zum Abo-
oder komplett zum Vorzugspreis von 195,-- DM nachbezogen
(Gültig bis 31.12.93)



Absender

Name

Vorname

Straße

PLZ Ort

Bürgerre

Das Einzelhe
Das Abonnen
a) für Institu
b) für Pers

Verlag CILIP
c/o FU Berlin
Malteserstr. 74-100

D - 12249 Berlin

Mir ist bekannt, daß die
nicht innerhalb einer

Seit 1978 dokumentiert und analysiert der Informationsdienst **Bürgerrechte & Polizei/CILIP** die gesetzlichen, organisatorischen und taktischen Veränderungen innerer Sicherheitspolitik in der Bundesrepublik. Über diesen Schwerpunkt hinaus liefert **Bürgerrechte & Polizei/CILIP** Berichte, Nachrichten, Analysen zur

- Polizeientwicklung in den Ländern Westeuropas
- Polizeihilfe für Länder der Dritten Welt
- Arbeit von Bürgerrechtsgruppen

Bürgerrechte & Polizei/CILIP erscheint jährlich mit drei Ausgaben und einem Seitenumfang von ca. 100 Seiten.

Ich bestelle folgende Einzelhefte
(Bei Einrichtung eines Abonnements können einmalig ältere Hefte zum Abo-Preis nachbezogen werden)

.... Expl. **CILIP** Nr.
(Einzelpreis 9,-/Abo-Preis 7,-)
(ab **CILIP** 38: Einzelpreis 10,-/Abo-Preis 8,-)

Komplettpaket zum Vorzugspreis von 195,- DM
(enthält alle lieferbaren Exemplare)

Ich bestelle folgende Bücher

.... Expl. Busch u.a., Die Polizei in der BRD,	DM 38,-
.... Expl. Funk, Polizei und Rechtsstaat,	DM 88,-
.... Expl. Kauß, Suspendierter Datenschutz,	DM 88,-
.... Expl. "Die Bullen greifen nach den Sternen",	DM 8,50
.... Expl. "Mit tschekistischem Gruß" (Stasi-Dok.),	DM 18,-
.... Expl. "Neue Soziale Bewegungen und Polizei" (Bibliographie)	DM 10,-
.... Expl. "Europäisierung von Polizei und Innerer Sicherheit (Bibliographie)	DM 10,-
.....Expl. "Nicht dem Staate, sondern den Bürgern dienen" (Gutachten)	DM 10,-

Datum, Unterschrift

Mir ist bekannt, daß die Bestellung erst wirksam wird, wenn ich sie nicht innerhalb einer Woche gegenüber dem Verlag widerrufe.

Datum, Unterschrift