

Bürgerrechte & Polizei

Gilip 59
Nr. 1/1998

Schwerpunkt:

Europas
neue Grenzen

außerdem:

Aktion
Sicherheitsnetz

Polizeirecht der
Länder 1997

Herausgeber:

Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V

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

Redaktion + Gestaltung: Heiner Busch

Satz: Nicole Goetzke

Übersetzungen: Dave Harris

Druck: Contrast-Druckerei GmbH

Berlin, März 1998

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin

Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Tel.: (030) 7792-462

Fax: (030) 775 10 73

E-Mail: cilip@ipn-b.comlink.apc.org

WWW: <http://www.infolinks.de/cilip>

Personen: Einzelpreis 14,- DM/Jahresabonnement (3 Hefte) 36,- DM

Institutionen: Einzelpreis 21,- DM/Jahresabonnement 63,- DM

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 59 (1/98)

Redaktionelle Vorbemerkung	
<i>Heiner Busch</i>	4
Schwerpunkt: Europas neue Grenzen	
Schengen und seine Folgen	
<i>Heiner Busch</i>	6
Schengen - Quo vadis?	
<i>Mark Holzberger und Katina Schubert</i>	12
Die elektronischen Instrumente der Abschiebung	
<i>Heiner Busch</i>	17
Nicht „undurchdringlich“	
<i>Jürg Lüdi und Heiner Busch</i>	23
Polizeiabkommen für die Schengener Binnengrenzen	
<i>(Dokumentation)</i>	28
Deutsch-polnische Polizeikooperation	
<i>Helmut Dietrich</i>	32
Anschluß ans Europa der Polizeien	
<i>Heiner Busch</i>	42
Memorandum of Understanding	
<i>(Dokumentation)</i>	46
Schleierfahndung im Hinterland	
<i>Albrecht Maurer</i>	51
Große Koalition der Inneren Sicherheit?	
<i>Martin Kutscha</i>	57
Sicherheit und Ordnung in den Städten	
<i>Martina Kant und Norbert Pütter</i>	70
Chronologie	
<i>Norbert Pütter</i>	80
Literatur	89
Summaries	99

Redaktionelle Vorbemerkung

von Heiner Busch

Runde Jahrestage haben es so an sich, daß die Jubilare ein wenig über ihr bisheriges Leben und ihre weiteren Aussichten nachdenken. So wollen auch wir es halten, denn es sind nunmehr 20 Jahre vergangen, seit im März 1978 die Nullnummer des CILIP-Informationsdienstes erschien. Schon rein äußerlich gesehen, hat sich das Blatt erheblich gewandelt. Die ersten Ausgaben waren noch auf einer Kugelkopf-Schreibmaschine „gesetzt“, eine der damals neueren Errungenschaften der Bürotechnik. Ab Nr. 8 erschien das Heft im A5-Format, in der Hoffnung, dadurch in den Buchläden nicht nur auf den Krabbeltischen zu landen. Diverse Veränderungen des Layouts folgten über die Jahre. Die Grafiken und Karikaturen auf dem Titel mußten 1988 aus Kostengründen entfallen - sehr zum Bedauern der Redaktion und wohl auch der LeserInnen.

Vom reinen Informationsdienst, der die verschiedensten Nachrichten unter bestimmten Kategorien zusammenfaßte, wechselten wir 1980 zu Schwerpunktheften. Mehr und mehr konnten auch AutorInnen von außerhalb der Redaktion gewonnen werden. Die kritischen Stimmen zu den Themen Polizei, Geheimdienste, Datenschutz, Innere Sicherheit und deren öffentlicher Kontrolle sind heute unzweifelhaft zahlreicher, als das ein Jahr nach dem Deutschen Herbst der Fall war, wo wir feststellen mußten, daß das Interesse an dem nach innen gerichteten Teil des staatlichen Gewaltmonopols viel geringer war als das Interesse an Fragen des Militärs.

Dies könnte eine beruhigende Nachricht sein, wäre da nicht gleichzeitig zu konstatieren, daß wir heute wiederum über ähnliche Probleme und Gefahren schreiben müssen wie vor 20 Jahren. „Neue Gesetze für ein neues Polizeikonzept“ lautete der Titel eines Artikels der Null-Nummer, in dem es insbesondere um die Kontrollstellenparagrafen im Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes ging. Wenige Monate zuvor hatte die Polizei über 140.000 TeilnehmerInnen der Demonstration gegen den geplanten (und später gescheiterten) Bau des AKW Kalkar kontrolliert und einer Fahndungsabfrage in INPOL unterzogen. Dies waren die Anfänge der elektronischen Fahndung und des darauf ausgelegten polizeilichen Kontrollkonzeptes, das heute als Schleierfahndung eine neue Fassung erhält. Der Lauschangriff gegen den

Atomphysiker Klaus Traube war 1976 ein Skandal; die Methode wurde vor kurzem durch eine Verfassungsänderung geadelt.

Mit dem Schwerpunkt dieser Ausgabe knüpfen wir ebenfalls an ein Thema an, das uns schon 1978 bewegte. Die Gefahr, daß sich eine supranationale europäische Polizei herausbilden würde, schien Ende der 70er Jahre zwar noch ziemlich unrealistisch. TREVİ, das informelle Kooperationsgremium der EG-Innenminister, war gerade zwei Jahre alt. Über die Tragweite dieser Kooperation war kaum etwas bekannt. Erkennbar war demgegenüber die Tendenz zur Vereinheitlichung der polizeilichen Methoden und Konzepte in Westeuropa. Diese Vereinheitlichung war es denn auch, die uns dazu bewog, in Überschätzung unserer eigenen Kräfte den CILIP-Informationsdienst sowohl in Deutsch als auch in Englisch herauszugeben. Die englische Ausgabe wurde 1980 eingestellt. Geblieben ist dagegen das Bestreben, über den engen Tellerrand des Nationalstaats hinauszublicken. In den vergangenen Jahren wurde das polizeiliche Europa, seine (neuen) Grenzen und Institutionen, seine fortbestehende Geheimhaltung und fehlende politische Kontrolle zu einem Dauerthema von 'Bürgerrechte & Polizei'.

In Sachen Europa, aber auch bei fast allen anderen Themen, die diese Zeitschrift seit 20 Jahren behandelt hat, gilt die Feststellung aus dem Editorial der Nullnummer, der kleine Informationsdienst könne nur „wie ein kleiner David wirken“ und „gegenüber dem riesigen Goliath der etablierten Polizei und der Geheimdienste nur mit einer kleinen Schleuder öffentlicher Informationen arbeiten. Dies ist gewiß wenig, vielleicht zu wenig (...) Aber alles, was angesichts beobachtbarer Tendenzen getan werden kann, um rechtsstaatliche Verfahren, bezogen auf die Grund- und Menschenrechte zu verteidigen bzw. ihre Gefährdung zu dokumentieren, sollte man versuchen.“

In seiner nächsten Ausgabe, die Ende Juli erscheinen wird, beschäftigt sich Bürgerrechte & Polizei/CILIP im Schwerpunktteil mit dem Thema „Überwachungstechnologien“.

Noch etwas in eigener Sache: CILIP ist seit Ende 1996 im World Wide Web mit einer Homepage und einer Online-Ausgabe vertreten (Adresse im Impressum). Zusätzlich bietet unser Provider 'Info Pool Network' unseren LeserInnen die Möglichkeit, unter <http://www.infolinks.de> in den bislang im WWW erschienenen Ausgaben im Volltext zu recherchieren.

Heiner Busch ist Redakteur und Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Schengen und die Folgen

Eine einseitige Erfolgsbilanz

von Heiner Busch

1985 versprachen die Schengener Regierungen, die Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen schrittweise abzubauen, wenn parallel dazu der angebliche Sicherheitsverlust ausgeglichen würde. Mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) von 1990 sollte beides erledigt sein. Der Deal erwies sich als sehr einseitig. An Binnengrenzen wird nach wie vor kontrolliert. Die nicht realisierte Kontrollfreiheit muß für immer neue Sicherheitsmaßnahmen herhalten.

Bern, 19. Februar 1998 - Pressekonferenz des Europäischen Bürgerforums: „Wir haben nichts anderes getan, als das Schengener Abkommen anzuwenden“, erklärt Gerardo Manello, Bürgermeister von Badolato, jener kleinen Gemeinde am äußersten Südzipfel Italiens, vor der am 26. Dezember vergangenen Jahres die „Ararat“ mit 826 Flüchtlingen an Bord gestrandet war. 339 von ihnen sind in der Gemeinde untergekommen. Viele wohnen schon nicht mehr im Schulgebäude, sondern in diversen Häusern und Ferienwohnungen, die von den Bewohnern des Ortes schnell zur Verfügung gestellt wurden. Polizisten verzichteten auf die Bezahlung der Überstunden und spendeten das Geld ans Rote Kreuz, das die Flüchtlinge betreut. Für Badolato sei die Ankunft der Kurden eine Chance. Gemeinsam mit ihnen will die Gemeinde die alten Häuser des Burgo renovieren, des alten Dorfkerns, der sich auf 270 Meter über dem neuen direkt am Meer gelegenen Badolato Marina erhebt. In das Dorf, das durch die Migration nach Norditalien, in die Schweiz und nach Deutschland entvölkert wurde, sollen die Kurden wieder Leben bringen. Die Erfahrungen mit der Emigration erklären auch die Bereitschaft der Dorfbewohner, schnell und unbürokratisch zu helfen. „Wir wissen, was es bedeutet, wenn man fortgehen muß, um das zu suchen, was einem die eigene Heimat verweigert.“ Man habe, so erzählt der Bürgermeister mit einem listigen Grinsen, Rechtsanwälte und Übersetzer organisiert, die die Flüchtlinge über ihr Recht, einen Asylantrag zu stellen, aufklärten. Das Recht auf ein Asylverfahren sei übrigens im Schengener Abkommen ausdrücklich bestätigt.

Bonn/ Birmingham, 30. Januar 1998 - Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums (BMI): Der Schengener Exekutivausschuß befaßte sich mit dem „derzeitigen illegalen Zustrom von Kurden nach Europa“. Alle Schengen-Staaten seien aufgefordert, so erklärt Staatssekretär Kurt Schelter, „die in ihrem Verantwortungsbereich liegenden notwendigen Maßnahmen“ zur „Bekämpfung der illegalen Zuwanderung“ und der „international agierenden Schlepperbanden“ zu ergreifen. Dazu gehöre, „daß aufgegriffene Zuwanderer konsequent wieder in Drittstaaten zurückgeführt werden. Dies entspricht auch dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ).“ Auf jeden Fall müsse verhindert werden, daß die „Zuwanderer“ in andere Schengen-Staaten weiterzögen. „Schengen ist, wie die EU, ein einheitlicher Sicherheitsraum, in dem Freizügigkeit und Sicherheit in einem ausgewogenen Verhältnis stehen müssen. Dieser Philosophie sind alle Schengen-Partner verpflichtet“.¹ Flüchtlinge oder illegale Zuwanderer, Aufnahme oder konsequente Abschiebung? Beide Seiten reden von Europa, meinen aber ein anderes. Beide beziehen sich auf Verpflichtungen, die sich aus den in Schengen geschlossenen Verträgen ergeben. Der Umgang mit dem Kurdenproblem beleuchtet einmal mehr die Problematik jenes merkwürdigen Tauschgeschäftes, das mit dem Namen dieses Dorfes im luxemburgisch-französisch-deutschen Dreiländereck verbunden ist. Bei der Einführung des Binnenmarktes und der daraus resultierenden Beseitigung der „technischen und rechtlichen Schranken“ in der Europäischen Gemeinschaft dürfe es Freizügigkeit und die Aufhebung der Grenzkontrollen nur geben, wenn sie durch Sicherheitsmaßnahmen ausgeglichen würde. So lautete schon 1985 die Schengener Logik.

Binnengrenzen

Der Tausch erwies sich als ganz und gar nicht „ausgewogen“. Die Kontrollen an den Binnengrenzen sind nämlich keineswegs verschwunden. Nicht nur die Nicht-Schengen-, aber EU-Mitglieder Großbritannien und Irland weigern sich standhaft gegen ihre Aufhebung. Frankreich, Gründungsmitglied des Schengener Vereins, hat bei der Inkraftsetzung des SDÜ am 26. März 1995 eine Übergangsfrist deklariert und nahm die Ausnahmeregel des Art. 2 Abs. 2 in Anspruch: temporäre Wiedereinführung der Kontrollen aufgrund von Problemen der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit. Nach mehreren Anschlägen im Sommer 1995 wurde die Frist erneut verlängert. Seit dem Ende der Anschlagsserie wird zwar nicht mehr an allen französischen Grenzübergängen kontrolliert, dafür um so schärfer an denen zu Belgi-

¹ Das BMI informiert - Informelle Sitzung des Schengener Exekutivausschusses, Birmingham/ Bonn, 30.1.1998

en und Luxemburg. Keine 25 Kilometer von Schengen entfernt - im Zug zwischen Luxemburg und dem französischen Grenzbahnhof Thionville - werden ausnahmslos alle Pässe der Reisenden kontrolliert. Die scharfen Kontrollen sollen verhindern, daß die Folgen der liberalen niederländischen Drogenpolitik über den Benelux-Raum auf die Grande Nation überschwappen. An eine Aufhebung der Kontrollen ist auf Dauer nicht zu denken. Ein Beschluß des Schengener Exekutivausschusses vom Dezember 1995 soll die Anwendung des Art. 2 Abs. 2 zwar zur Ausnahme machen. Ein wirkliche Beschränkung ist er aber nicht. Der Staat, der die Binnengrenzen wieder kontrollieren will, muß dies zwar vor dem Exekutivausschuß begründen und eine Frist für das voraussichtliche Ende der Maßnahmen nennen. Diese kann er aber aus eigener Entscheidung verlängern.²

Im März 1997 drohte auch Spanien mit der Wiedereinführung der Kontrollen an der Grenze zum Schengen-Partner Portugal, dessen oberster Gerichtshof das Ersuchen Spaniens um Auslieferung eines angeblichen ETA-Mitglieds aus formalen Gründen verweigert hatte. Hier blieb es bei der Drohung. Für Italien und Österreich traten im Oktober, für Griechenland im Dezember 1997 sämtliche Bestimmungen des SDÜ in Kraft - mit Ausnahme der Aufhebung der Binnengrenzkontrollen. Hinsichtlich Griechenlands will der Exekutivausschuß erst in seiner letzten Sitzung in diesem Jahr entscheiden³, in bezug auf Österreich und Italien wurde eine Übergangsphase vereinbart: Wer auf dem Luftwege aus einem Schengen-Staat in eines der beiden Länder kommt, wird seit Oktober nicht mehr kontrolliert. An den Land- und Seegrenzen wurden die Kontrollen nur gelockert und sollten dann am 1. April ganz wegfallen.⁴ Nachdem die kurdischen Flüchtlinge in Kalabrien strandeten, sind diese Beschlüsse zunächst wieder außer Kraft gesetzt worden.

Aber auch jene Schengener Binnengrenzen, an denen der Schlagbaum weggeräumt wurde, sind nicht polizeifrei geworden. Die Kontrollen wurden ins Hinterland verlagert. In den Niederlanden ist diese Lösung altbekannt. So verfuhr man schon angesichts der Aufhebung der Grenzkontrollen im Benelux-Wirtschaftsraum Anfang der 80er Jahre. Bayern war Ende 1994 das erste deutsche Bundesland, das die Polizeibefugnisse für „anlaß- und verdachtsunabhängige Kontrollen“ explizit unter Verweis auf den anstehenden EU- und Schengen-Beitritt Österreichs erweiterte. Das Konzept der „Schleierfahndung“ setzte sich durch, wie Albrecht Maurer und Martin Kutschka in ihren Beiträgen in diesem Heft darlegen.

² Schengen/ Com-ex (95) 20, 2. Rev., Oostende, 20.12.1995

³ Sch/ Com-ex (97) 29, Rev. 2, Wien, 7.10.1997

⁴ Sch/ Com-ex (97) 28, Rev. 4 corr., Com-ex (97) 27, Rev. 4 corr., Wien, 7.10.1997

Durchgesetzt hat sich auch ein Muster von Vereinbarungen zwischen den jeweiligen Schengener Nachbarn über die polizeiliche Zusammenarbeit an den und über die Binnengrenzen hinweg. Dazu gehören u.a. grenzpolizeiliche Kontaktdienststellen bzw. gemeinsame Kommissariate. Sie koordinieren auch die mobilen Streifen im Grenzgebiet, mit denen vor allem gegen illegale Einwanderer und gegen Schleuser Front gemacht werden soll. Kein Wunder also, daß das Bundesinnenministerium bei der Reorganisation des BGS nicht einen Abbau des Personals an den Westgrenzen, sondern im Gegenteil seine Aufstockung von ca. 250 auf ca. 1.000 Beamte plant.⁵

Der Exekutivausschuß - ein Gesetzgeber ohne Verfassung

Der Wegfall der Binnengrenzen war schon im SDÜ selbst zur Nebensache geworden. Von den 142 Artikeln befaßt sich gerade einer - nämlich der Art. 2 - mit der Aufhebung der Kontrollen. Der Rest geht auf die Ausgleichsmaßnahmen: Verlagerung der Kontrollen an die Außengrenzen, Asylrecht, Visumpolitik, polizeiliche Zusammenarbeit, Rechtshilfe, Drogenbekämpfung, gemeinsames Fahndungssystem SIS. Bei den 140 Ausgleichsartikeln ist es aber nicht geblieben. Mit dem Exekutivausschuß und seinen Untergruppen hat sich die Vertragsgemeinschaft in der Tat ein effizientes Gremium geschaffen. Inzwischen hat der Ausschuß ca. 180 Beschlüsse gefaßt, die zum gemeinsamen Besitzstand, zum Schengen-Acquis, gehören.

Ein großer Teil der Beschlüsse ist „vertraulich“ gestempelt. Zwar haben es inzwischen einige Parlamente geschafft, daß ihre zuständigen Ausschüsse regelmäßig(er) unterrichtet werden. Das ermöglicht ihnen aber allenfalls, die Politik dieser gemeinsamen Schengener Exekutive nachzuvollziehen, jedoch nicht sie zu beeinflussen. Wenn ParlamentarierInnen Zugang zu den Dokumenten erhalten, ist es meistens schon zu spät. Der Beschluß ist gefällt und damit die Arbeit der diversen Untergruppen abgesegnet.

Äußerlich betrachtet mag es bei der Arbeit des Exekutivausschusses bloß um die Umsetzung des Abkommens gehen. Ein Blick auf die Arbeitsprogramme der halbjährlich von einem zum nächsten Vertragsstaat wechselnden Vörsitze und den Ausstoß an Papieren macht indes deutlich, daß hier in der Tat politische Entschlüsse gefaßt werden. Dies gilt nicht nur für die offensichtlich politischen Themen wie die Behandlung der kurdischen Flüchtlinge, die in Italien gestrandet sind - eines der wenigen Schengen-Themen, die eine öffentliche Diskussion auslösten. Am 15. Dezember, also bevor das Thema kurz nach Weihnachten 1997 breit die Medien beschäftigte, hatte der Exekutivausschuß einen Katalog von Maßnahmen beschlossen, wobei man sich auf die

⁵ Siehe: Zeitschrift des BGS, Nr. 11-12/1997, S. 8

„pull-Faktoren dieser illegalen Migrationsbewegung“ beschränken und die restlichen Fragen den Gremien der Dritten Säule der EU überlassen wollte.⁶

Der Katalog reicht vom verstärkten Einsatz von Personal und Technik an den Außengrenzen über die Kontrolle von Fährschiffen bereits im Ausgangshafen und Sanktionen gegen Transportunternehmen bis hin zur Abnahme von Fingerabdrücken „jedes illegal einreisenden Drittstaatsangehörigen, dessen Identität nicht zweifelsfrei feststeht“ und schließlich der „unverzöglichen Rückführung“. Mit der Türkei aber auch mit Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Slowenien sollten Verhandlungen über gemeinsame Rückübernahme-Abkommen aufgenommen werden.

Derartige Abkommen zwischen den Schengen-Staaten und Drittstaaten standen unabhängig von der Kurden-Flucht in der zweiten Jahreshälfte 1997 auf dem Programm. Der österreichische Vorsitz präsentierte im November die revidierte Fassung eines Musters.⁷ Ebenfalls werden diskutiert: Maßnahmen gegenüber 16 „Drittstaaten, die Probleme bei der Rückübernahme bereiten“, darunter Algerien, der Irak, Sri Lanka und die BR Jugoslawien.⁸

Still und leise geht ferner die Schengener polizeiliche Zusammenarbeit einher. Der österreichische Vorsitz hatte sich die Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität zur Priorität gemacht und wollte „festere institutionelle Formen der Sicherheitskooperation“ herstellen. Bisherige „Pilotprojekte“ in den Bereichen Kfz-Verschlebung, illegale Einwanderung und Drogen sollen zu einer „umfassenden und permanenten Kooperationsstruktur“ ausgebaut werden. Die AG Betäubungsmittel befaßt sich seit einiger Zeit mit Kontrollierten Lieferungen und wollte im vergangenen Halbjahr „Erhebungen betreffend staatenübergreifender Scheingeschäfte“ durchführen.⁹

Schengen macht Schule

Prioritäten setzte die österreichische Regierung auch in eigener Sache. Österreich selbst, Italien und Griechenland sollten „planmäßig“ das SDÜ in Kraft setzen. Die Art und Weise, wie das geschieht, zeigt wiederum deutlich die Bedeutung des „Acquis“. Die Aspiranten auf die Mitgliedschaft im Schengener Club müssen sich nämlich nicht nur zum SDÜ, sondern auch zu sämtlichen Beschlüssen des Exekutivausschusses bekennen. Ob die Neuen reif sind für die Aufnahme entscheidet nicht nur das Ergebnis der Besuchsteams an

⁶ Sch/Com-ex (97) 44 rev.2, Wien, 15.12.1997

⁷ Sch/II-Read (97) 19, 2. Rev. ADD 1 Rev., Brüssel, 12.11.1997

⁸ Sch/II-Read (97) 19, 3. Rev., Brüssel, 5.12.1997

⁹ Sch/C (97) 80, Brüssel, 16.6.1997

den zukünftigen Außengrenzen, sondern auch die Antworten auf einen 67 Punkte umfassenden Fragebogen: Unter Punkt 5 wird nachgefragt: „Wurden die Arbeiten zur Umsetzung des SDÜ in nationale Rechtsvorschriften bereits zum Abschluß gebracht? Gilt dies auch für die Beschlüsse des Exekutiv Ausschusses?“ Ähnliche Prüfungen mußten auch die nordischen Staaten - die EU-Mitglieder Dänemark, Schweden und Finnland sowie die Nicht-EU-Staaten Norwegen und Island - über sich ergehen lassen, deren Anschluß ein weiterer Schwerpunkt der österreichischen Präsidentschaft war. Über Erreichtes wird nicht diskutiert. Wer Mitglied werden will, der muß sich anpassen.

Die Integration des Schengener Besitzstandes in die EU wird diesen Anpassungsdruck weiter steigern. Schon bisher wurden Konzepte und Ideologien der Festung Europa nach Osten und Südosten exportiert. Ministerkonferenzen wie die in Berlin 1991, Budapest 1993 und Prag 1997 brachten den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE) den Segen westeuropäischer Strategien gegen „unkontrollierte Wanderungsbewegungen“ und gegen „organisierte Schlepper“. Auch bei der Reorganisation der Polizeien geben westeuropäische Helfer den Ton an, mit dem gegen die „organisierte Kriminalität“ gerüstet werden soll - diverse verdeckte Methoden eingeschlossen. Auch für den Beitritt der MOE-Staaten zur EU, der sich noch einige Jahre hinzieht, wird bereits an Besitzstandslisten gestrickt. In einem „Überblick zu dem für Beitrittsverhandlungen relevanten acquis der EU in den Bereichen Justiz und Inneres“ drücken sich die zuständigen bundesdeutschen Ministerien deutlich genug aus: Alle EU-Abkommen - und dazu zählt nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages auch das SDÜ -, alle einschlägigen gemeinsamen Maßnahmen, Standpunkte, Resolutionen, Empfehlungen und Erklärungen müssen geschluckt werden. „Beitretende Länder wären ebenfalls verpflichtet, den Stand der Verhandlungen über in Ausarbeitung befindliche Rechtsakte zu übernehmen. Sie dürften sich nur an solchen noch ausstehenden Verhandlungen beteiligen, die nicht gelöste Fragen betreffen.“¹⁰

Polen hat den EU-Mitgliedstaaten und der EU-Kommission bereits im März 1997 ein „Memorandum über die Modernisierung der Infrastruktur der Staatsgrenzen, die Tätigkeit des Grenzschutzes, die Sicherheit des Straßentransits und Ausweispapiere“ übermittelt und dokumentiert damit seinen Willen, die polnische Ostgrenze, die „bald Außengrenze der Europäischen Union sein (wird)“, an den Standard der EU- und der Schengener Grenzkontrollen anzupassen.

Für Fragen der Freizügigkeit und den Schutz der Flüchtlinge bleibt bei diesem Eifer nicht viel Platz.

¹⁰ AA, BMI, BMJ, BMF: Überblick, Stand: Dezember 1996, Bonn, 10.3.1997

Schengen - Quo vadis?

Das Schengener Kerneuropa und der Amsterdamer Vertrag

von Mark Holzberger und Katina Schubert

Das Schengener Abkommen ist der Ausgangspunkt für die Herausbildung einer zutiefst undemokratischen, auf Abschottung nach außen und Hochrüstung nach innen orientierten europäischen Innenpolitik. Wie in einem Labor haben die Regierungen der Schengen Kooperation ein Modell der innenpolitischen Zusammenarbeit konzipiert und erprobt, um die Ergebnisse später den übrigen EU-Mitgliedstaaten aufzuzwingen. Auch nach Amsterdam wird das Schengener Labor nicht geschlossen. Das Europäische und die nationalen Parlamente haben auch in Zukunft nichts zu melden.

Mit dem Schengener Abkommen von 1985 begannen die Regierungen Frankreichs, der Benelux-Staaten und der BRD eine eigenständige Zusammenarbeit, die - so der Vorwand - schneller zu Ergebnissen bei der im Europäischen Binnenmarkt vorgesehenen Aufhebung der Binnengrenzkontrollen führen sollte. Dafür planten die Regierungen sicherheitspolitische „Ausgleichsmaßnahmen“, die 1990 im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) verankert wurden: hermetische Absicherung und Kontrolle der Außengrenzen, rigide Visavergabepaxis, gemeinsame Asylzuständigkeits- und -anerkennungsregelungen sowie eine enge Polizeikooperation.

Parallel zu Schengen wurde im Maastrichter Vertrag von 1993 die Zusammenarbeit der Innen- und Justizminister der gesamten Europäischen Union (EU) verrechtlicht - als 3. Säule der EU, auf intergouvernementaler Ebene, ohne Mitbestimmungsrecht des Europäischen Parlaments (EP).

Vor den Verhandlungen über die Maastricht-Revision kündigte die Bundesregierung vollmundig eine Demokratisierung der EU, eine Stärkung der Rolle des EP sowie die weitgehende „Vergemeinschaftung“ der europäischen Innen- und Justizpolitik an. Auch sollte die Schengen-Kooperation in die Struk-

turen der EU integriert werden. Davon ist im Amsterdamer Vertrag vom Juni 1997¹ praktisch nichts übrig geblieben.

Die Asyl- und Einwanderungspolitik wird zwar aus der 3. Säule herausgelöst, aber nur unvollständig in die erste (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) überführt. Gemäß Art. 62f des EG-Vertrags soll der Rat der EU-Innen- und Justizminister Maßnahmen für eine EU-weite Aufhebung der Binnengrenzkontrollen beschließen und so das umsetzen, was nach dem Maastrichter Vertrag schon seit 1993 gewährleistet sein sollte. Ferner hat er einheitliche Regeln für die Außengrenzkontrollen und die Reisefreiheit von Nicht-EU-BürgerInnen sowie Mindeststandards für Asylverfahren, für eine „ausgewogene Verteilung der Belastung, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen verbunden“ sind, und für die Abschiebung „illegaler EinwanderInnen“ zu bestimmen. Während der Fünf-Jahresfrist kann der Rat hierzu nur einstimmig beschließen. Auch danach können diese Bereiche nur mit Zustimmung aller Regierungen vergemeinschaftet werden. Das EP hat in diesem Prozeß lediglich das Recht, angehört zu werden.

Die polizeiliche Zusammenarbeit bleibt weiterhin in der 3. Säule der EU, wo die Regierungen allein das Sagen haben. Zu diesen Fragen dürfen die EP-Abgeordneten gemäß Art. 39 des EU-Vertrags nur Anfragen und Empfehlungen an den Rat richten, der das EP einmal jährlich über die Fortschritte bei der Kooperation der Strafverfolgungsbehörden informiert.

Die Zukunft Schengens

Schengen - dieser Prototyp eines „Kerneuropas“ à la Wolfgang Schäuble - soll über den Amsterdamer Vertrag in die EU-Institutionen überführt werden. Dazu hat der Rat das Schengen-Protokoll beschlossen, dem die nationalen Parlamente mit der Ratifizierung des Vertrages automatisch zustimmen.

Trotzdem werden die Schengen-Strukturen fortwirken. Ihre Arbeitsweise, Organisation und Effizienz sollen durch die Integration in die EU nicht verlorengelassen. Nach Art. 7 des Protokolls wird das Schengen-Sekretariat nicht in das Generalsekretariat des Rates aufgelöst, sondern lediglich darin eingegliedert. Der gesamte sog. Schengen-Acquis - die Abkommen selbst wie die bisher ca. 180 Beschlüsse und Erklärungen des Schengener Exekutivausschusses - werden mit der Integration ins EU-Recht übernommen. Die nationalen Parlamente müssen mit der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrages auch den Schengen-Acquis annehmen; wenn nicht, muß der betreffende EU-Staat die Schengen-Kooperation verlassen. Kein Mitgliedstaat wird es sich leisten können bei diesem „Friß Vogel oder stirb“-Verfahren nicht zu gehorchen.

¹ mit Protokollen und Erklärungen in: Bulletin der Bundesregierung, 1997, S. 1089f.

Flexibilisierungs- und Opting-out-Klauseln erlauben den EU-Staaten aber auch, nur an Teilen der Schengen-Zusammenarbeit mitzuwirken. Großbritannien und Irland etwa können als einzige Nicht-Schengen-Mitglieder der EU künftig am Schengener Informationssystem (SIS) teilnehmen, ohne die Grenzkontrollen abbauen zu müssen. Schließlich muß das Verhältnis der Schengen-Kooperation zu Norwegen und Island geklärt werden. Beide dürfen als Nicht-EU-Mitglieder dem Schengener Abkommen nicht als gleichberechtigte Partner angehören, sind aber seit Ende 1996 assoziiert. Andernfalls wäre die Grenze Norwegens zu Schweden zu einer Außengrenze mit dem entsprechenden Kontrollstandard geworden, was einer Kündigung der Nordischen Paßunion gleichgekommen wäre. Das Assoziationsabkommen sieht in Art. 10 Abs. 3 vor, daß Norwegen und Island sämtliche Beschlüsse des Schengener Exekutivausschusses übernehmen müssen, ohne auf das Zustandekommen Einfluß nehmen zu können.

Offene Fragen und Probleme

Die Integration Schengens in die EU ist mit einer ganzen Reihe von Fragezeichen behaftet, die nur zum Teil beantwortet werden können - denn wieder einmal werden die ParlamentarierInnen (als Folge der Geheimhaltungstaktik der Bundesregierung und des Desinteresses an der EU- Innenpolitik im Bundestag) als letzte informiert. Dennoch ist es ein offenes Geheimnis, daß das Bundesinnenministerium (BMI) die Schengen-Integration in die EU abgelehnt hat. Auch nach Amsterdam wartete das Ministerium hierzu stets mit nebulösen Formulierungen auf, die nur den Schluß zulassen, daß neben der EU ein Höchstmaß an geheimen Doppelstrukturen fortexistieren soll. Die Bundesregierung besteht darauf, Schengen „als Motor für die Weiterentwicklung der EU im Bereich der Inneren Sicherheit“ zu erhalten. Schengen soll innerhalb der EU einen „Sonderstatus“ erhalten und „ein gewisses Eigenleben führen können, um sich ungehindert durch die EU weiterzuentwickeln.“

Die Beamten der EU-Innen- und Justizministerien feilschen derzeit darum, für alle Beschlüsse und Erklärungen des Schengener Exekutivausschusses eine entsprechende Rechtsgrundlage im Amsterdamer Vertrag zu finden. Jeder einzelne Bestandteil des Schengen-Acquis muß entweder der 1. oder 3. Säule der EU zugeordnet werden. Bislang liegt nur ein Vorschlag für die einzelnen Artikel des SDÜ, nicht aber für die Beschlüsse des Exekutivausschusses vor.²

Danach werden die Bestimmungen über das Überschreiten der Binnen- und Außengrenzen sowie die Behandlung von Asylanträgen (Art. 2 - Art. 38

² Rats-Dok.-Nr. 11480/97

SDÜ) den ohnehin nur halbherzig vergemeinschafteten Artikeln 62 und 63 des Amsterdamer Vertrages zugewiesen. Titel III des SDÜ über „Polizei und Sicherheit“ soll hingegen in die 3. Säule, für die auch in Zukunft allein die EU-Regierungen zuständig sein sollen.

Spannend wird die Frage, in welcher Säule das Schengener Informationssystem (SIS) angesiedelt wird. Dieses Computerfahndungssystem ist ein entscheidendes Instrument für die Abwehr von Flüchtlingen und MigrantInnen. Denn im wesentlichen richten sich die Ausschreibungen im SIS gegen Staatsangehörige von Drittstaaten, darunter viele Asylsuchende, die zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sind. Bisherigen Vorschlägen zufolge sollen SIS-Ausschreibungen zur Einreiseverweigerung (Art. 96 SDÜ) der 1. Säule zugeordnet werden, solche für Auslieferungen oder beobachtende Fahndung (Art. 95, 97-100 SDÜ) dagegen dem 3. Pfeiler.

Kurios - und sicherlich nicht tragfähig - ist der derzeitige Planungsstand, die Einrichtung, Dateianordnung, die Fragen der SIS-Zugriffsberechtigungen sowie des Datenschutzes (Art. 92-94, 101-119 und 126-130 SDÜ) sowohl unter das Dach der 1., als auch der 3. Säule zu stellen. In einem Schreiben an den Europa-Ausschuß des Bundestages vom 9.2.98 erklärt das BMI, eine parallele Zuständigkeit führe nicht zu Reibungsverlusten und Blockadeeffekten. Grundsätzlich - so ist zu hören - möchte die Bundesregierung das SIS unbedingt in der 3. Säule verankert wissen.

Für die Zuordnung wichtiger Schlußbestimmungen des SDÜ, z.B. über den Exekutivausschuß (Art. 131-133), das Verbot von Vorbehaltserklärungen gegenüber dem SDÜ (Art. 137), Ratifikationsgrundsätze (Art. 139) sowie die Beschränkung der Schengen-Mitgliedschaft auf EU-Staaten (Art. 140), existieren noch keine Vorschläge. Es liege im „besonderen Interesse Deutschlands“, so das BMI in seinem Brief, daß insbesondere der Grundsatz nicht ins Rutschen gerate, daß die Binnengrenzkontrollen erst aufgehoben werden dürfen, „wenn die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen im vollem Umfang realisiert worden sind.“ Sollte eine Zuordnung nicht gelingen, muß der gesamte Schengen-Besitzstand nach Auffassung des BMI bis auf weiteres im Geltungsbereich der 3. Säule verbleiben.

Dem Wunsch der Bundesregierung nach einem gewissen Eigenleben des Schengener Motors kommt auch der Amsterdamer Beschluß der EU-Staaten entgegen, ihre Zusammenarbeit im Polizeibereich (wie auch in der Währungspolitik) zu „flexibilisieren“. Damit darf ein Teil der Mitgliedstaaten enger zusammenarbeiten als die EU als ganze. Für die Flexibilisierung benötigen die betreffenden Staaten nicht - wie ursprünglich vorgesehen - die Einstimmigkeit, sondern nur die qualifizierte Mehrheit im Rat. Das EP besitzt keine Mitwirkungsrechte. Nachzügler dieser flexibilisierten Polizeikooperation müssen sämtliche bisher gefällten Beschlüsse übernehmen und ggf. zu-

sätzliche Auflagen erfüllen. Im Polizeibereich soll diese „flexibilisierte“ Kooperation - außerhalb der EU-Strukturen - mit Inkrafttreten des Schengen-Protokolls beginnen. Maßnahmen, die Bestimmungen der Schengen-Kooperation ersetzen sollen, müssen nach einer gemeinsamen Erklärung zu diesem Protokoll „zumindest dasselbe Maß an Schutz und Sicherheit bieten“, wie die Bestimmungen des SDÜ. Das Modell des Kerneuropas à la Schengen ist damit institutionalisiert.

*Mark Holzberger ist Mitarbeiter im Büro der PDS-MdB Ulla Jelpke
Katina Schubert ist Mitarbeiterin der PDS-Bundestagsgruppe*

Schengen und die kurdische Massenflucht

Die Schengen-Kooperation hat ihre Wirkungsweise bei der Massenflucht irakischer KurdInnen Ende 1997 demonstriert. Der Rat der EU-Innen- und Justizminister beriet Anfang Dezember 1997 erstmals darüber, wie den kurdischen Flüchtlingen die Fluchtmöglichkeiten in die EU zu verbauen sei. Er nahm einen maßgeblich vom BMI konzipierten Aktionsplan zur Kenntnis.

Wenige Tage später traf sich faktisch derselbe Personenkreis - nämlich die Innen-Staatssekretäre der Schengen-Staaten - zur turnusmäßigen Sitzung des Schengener Exekutivausschusses in Wien und beschloß die Einrichtung einer *task force*, die polizeiliche Maßnahmen zur Fluchtverhinderung ausarbeiten und koordinieren soll. Die Besetzung der Gruppe ist unbekannt.

Am 8. Januar 98 versammelten sich in Rom - ebenfalls auf Schengen-Initiative - hochrangige Vertreter von Polizeibehörden verschiedener westeuropäischer Staaten. Auch die Türkei, die als kriegführende Partei in Nord- und Süd-Kurdistan Hauptverursacher der kurdischen Massenflucht ist, war vertreten. Die britische EU-Ratspräsidentschaft durfte nur als Beobachter teilnehmen, da Großbritannien nicht Mitglied des SDÜ ist.

An einem informellen Treffen in Birmingham Ende Januar verabschiedete der Rat einen 46-Punkte-Plan zur Fluchtverhinderung. Nur vier Tage später traf sich der Schengener Exekutivausschuß zu informellen Gesprächen zu exakt derselben Thematik. Als Reaktion auf die kurdische Massenflucht wurde Anfang 1998 die erst im Oktober 1997 vereinbarte stufenweise Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen zu Italien und Österreich zurückgenommen. Über das Ausmaß der intensivierten Kontrollen im Hinterland der deutschen Binnengrenzen wollte die Bundesregierung aus einsatztaktischen Gründen keine Auskünfte erteilen.

M.H./K.Sch:

Die elektronischen Instrumente der Abschiebung

Fahndung als Ausländerkontrolle

von Heiner Busch

Die Polizei fahndet nach Kriminellen. Das ist die landläufige Assoziation, die das Wort Fahndung hervorruft. Spätestens beim Blick auf den Inhalt von elektronischen Fahndungssystemen wird man eines besseren belehrt. Mehr als die Hälfte aller im deutschen INPOL-System zur Fahndung ausgeschriebenen Personen sind AusländerInnen aus Nicht-EU-Staaten, die abgeschoben oder an der Grenze zurückgewiesen werden sollen. Im Schengener Informationssystem (SIS) liegt ihr Anteil bei sogar 86%.

Im Oktober vergangenen Jahres hätte die bundesdeutsche Polizei ein besonderes Ereignis zu feiern gehabt: 25 Jahre zuvor war mit dem Anschluß der ersten 35 Terminals an das Informationssystem INPOL der Startschuß für einen bundesweiten polizeilichen EDV-Verbund gefallen, dessen erstes Teilstück die Personenfahndung wurde.

Die Daten der Personenfahndung werden im Zentralrechner des BKA und in den damit verbundenen Rechnern der Landeskriminalämter parallel gespeichert, sind also von allen damit verbundenen Terminals aus abfragbar. Der Fahndungsverbund galt bei seiner Einführung als technisches Meisterwerk. Mit der wachsenden Dichte der Terminals hatte das alte Fahndungsbuch, ein unhandlicher Wälzer, der bereits beim Eintreffen in den Dienststellen inaktuell war, ausgedient. Das neue Instrument der elektronischen Fahndung garantierte einfachere und schnellere Kontrollmöglichkeiten.

INPOL - eine neue Fahndungspraxis

Paradoxerweise verdoppelte sich von 1972 bis 1978 nicht nur die Zahl der durch Festnahmen und andere Maßnahmen erledigten Fahndungen, sondern auch der aktuelle Fahndungsbestand, also die zu einem Stichtag festgestellte Zahl der im System gespeicherten Personen. Der Grund für letzteres ist in der

vereinfachten Form der Ausschreibung zu suchen. Bei der Einführung von INPOL war zunächst die alte Ausschreibungspraxis übernommen worden, bei der nur überregional agierende Straftäter und Schwerkriminelle ins Fahndungsbuch resp. in den neuen EDV-Fahndungsbestand aufgenommen wurden. Mit der Durchsetzung der elektronischen Fahndung wurden Stück für Stück die alten Differenzierungen nach Deliktsschwere oder überregionaler Bedeutung fallengelassen. Auch Bagatellfälle, nicht gezahlte Bußgelder oder Geldstrafen, Alimentschwindel, die Suche nach Zeugen oder eben auch die Durchsetzung von Ausweisungsverfügungen reichten nun für eine Speicherung in der Personenfahndungsdatei.

Schon 1982 entfielen 115.000 der ca. 200.000 Fahndungsnotierungen - rund 57% - auf den Fahndungszweck „Ausweisungsverfügung“.¹ Dies hat sich bis heute gehalten. Die untenstehende Tabelle gibt den Stand der aktuellen Fahndungsnotierungen („F-Gruppen“) zum 1. August 1997 wieder. Die Zahlen sind entnommen aus der internen INPOL-Statistik des Bundeskriminalamts.

Die Tabelle zeigt zunächst die Bandbreite der Personenfahndung und der Gründe, weswegen eine Person ausgeschrieben wird. Dies reicht vom Fahndungsziel der Festnahme (mit und ohne Haftbefehl), über die Ingewahrsamnahme (die vor allem gegenüber Vermißten angeordnet wird), die Aufenthaltsermittlung bis hin zur Durchsetzung von Fahrverboten und den diversen Formen der polizeilichen und zollrechtlichen Beobachtung (Nr. 10-13).

Von über 900.000 sind nur ganze 214.183 Personen wegen einer Straftat ausgeschrieben. Bei drei Vierteln dieser letzteren soll nur der Aufenthaltsort ermittelt werden. Es handelt sich dabei um geringfügigere Straftaten, die eine Festnahme oder einen Haftbefehl nicht rechtfertigen. Auch da, wo es um die Strafvollstreckung geht, kann nicht davon ausgegangen werden, daß es sich um tatsächlich schwere Fälle handelt. Das Kriminalitätsniveau, das in dieser Statistik abgebildet wird, ist also ein recht niedriges.

Es sinkt weiter, wenn man den strafrechtlich relevanten Angelegenheiten die rein ausländerrechtlichen gegenüberstellt: Fast 516.000 Personen werden gesucht, um sie anschließend abzuschleppen. Hinzu kommen 371 Verstöße gegen das Asylverfahrensgesetz sowie über 12.000 andere ausländerrechtliche Maßnahmen. In keinem dieser Fälle handelt es sich um Straftaten im eigentlichen Sinne, allenfalls um einen illegalen Aufenthalt in der BRD.

SIS - der europäische Abschiebeverbund

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist das erste unmittelbar von lokalen Terminals abfragbare supranationale Fahndungssystem. Es ist wie das

¹ ÖVD/ online, 1/1982, S. 74

bundesdeutsche INPOL-System sternförmig organisiert. In der Mitte des Sterns befindet sich die Straßburger Zentrale (C.SIS), die nur organisatorische Funktionen hat. Sie gewährleistet, daß in allen nationalen Komponenten (N.SIS) jeweils alle Ausschreibungen präsent sind und sorgt für den reibungslosen Betrieb. An die nationalen Komponenten sind jeweils die Terminals der abfrageberechtigten nationalen Behörden angeschlossen.

Von den 30.000 Endgeräten, die beim Start des Systems am 26. März 1995 angeschlossen waren, befanden sich allein 9.000 in deutschen Händen - beim BKA, bei den Länderpolizeien, beim Bundesgrenzschutz und beim Zoll sowie bei den Ausländerbehörden. Zugang haben auch die Konsulate im Ausland, die für die Vergabe von Visa zuständig sind.

Gefahndet wird zum einen nach Sachen: Bei Autos, Waffen, registrierten Banknoten aus Lösegeldern oder Überfällen, bei Blankodokumenten oder gestohlenen ausgestellten Personalpapieren werden jeweils alphanumerische Kennzeichen notiert. Bei der Fahndung nach Personen werden nur die Personalien und gegebenenfalls Aliaspersonalien des betreffenden Menschen erfaßt. Zusätzlich sind die personenbezogenen Hinweise „gewalttätig“ oder „bewaffnet“ möglich. Weitergehende Informationen werden erst nach einem Kontrollerfolg, im Polizeideutsch: einem „Fahndungstreffer“, zwischen den SIRENen (Supplementary Information REquest at the National Entry) der beteiligten Staaten ausgetauscht, aber nicht im SIS gespeichert.

Das Problem des SIS liegt weniger in der Qualität der einzelnen Datensätze und in der Sensibilität der gespeicherten Daten, sondern in der Quantität der Ausschreibungen und den damit verfolgten Zielen. Das Übergewicht ausländerrechtlicher Zielsetzungen gegenüber solchen der Strafverfolgung ist im SIS noch deutlicher zu sehen als bei der INPOL-Personenfahndung in Deutschland.

Uns liegen zwei Gesamterhebungen der im SIS gespeicherten Fahndungsausschreibungen vor. Die erste datiert vom 7. März 1996, die zweite vom 11. April 1997. Auch wenn die Zahl der Datensätze insgesamt zurückgegangen ist, so blieb doch deren Verteilung auf die bis dahin sieben am SIS beteiligten Staaten weitgehend gleich. Zum Stichtag waren 1996 89,1% und 1997 86,7% aller im SIS ausgeschriebenen Personen AusländerInnen aus Nicht-EU-Staaten, die an der Grenze abgewiesen oder aus dem Schengener Vertragsgebiet abgeschoben werden sollten. In allen beteiligten Staaten machen diese ausländerrechtlich motivierten Ausschreibungen den Löwenanteil der jeweiligen Personendaten aus. In keinem Schengen-Staat zeigt sich dies aber deutlicher als in Deutschland, das in beiden Jahren für über zwei Drittel der SIS-Personendaten verantwortlich war (1996: 73,7%, 1997: 68,4%). Der Anteil der Abzuschiebenden an den von Deutschland gemeldeten Personen betrug jeweils weit über 90% (1996: 99,1%, 1997: 98,6%).

Das SIS ist bis auf weiteres in erster Linie ein Instrument der Abschiebung und nicht der Strafverfolgung. Im Gegensatz zu nationalen Fahndungssystemen können Beschuldigte oder bereits verurteilte Personen nur im SIS ausgeschrieben werden, wenn es um eine auslieferungsfähige Straftat (mindestens ein Jahr Strafandrohung) geht. Ihr Anteil ist daher noch geringer als in vergleichbaren nationalen Fahndungssystemen (1996: 0,7%, 1997: 1,1%). Dieser geringe Anteil der Personendaten des SIS, die einen kriminalitätsbezug aufweisen, wird auch nicht ausgeglichen, wenn man die Aufenthaltsermittlungen nach Art. 98 des Abkommens hinzuzieht (1996: 6,4%, 1997: 6,6%). In dieser Kategorie sind überdies nicht nur Verdächtige, sondern auch Zeugen zur Fahndung ausgeschrieben.

Erfolge einer selektiven Kontrollpraxis

Dieses Mißverhältnis zeigt sich ebenso bei den Kontrollerfolgen. Die sog. Trefferfälle werden bei den SIRENEN gezählt. Gemäß deren Arbeitsweise wird dabei unterschieden zwischen Kontrollerfolgen im Inland aufgrund von Ausschreibungen anderer Schengen-Staaten und umgekehrt „Treffern“ im Ausland aufgrund der eigenen Ausschreibungen im SIS.

Erfolgreich sind die Polizeien vor allem da, wo die Fahndung aufgrund sichtbarer Merkmale ansetzen kann. In der Sachfahndung ist dies bei den Autos der Fall. Weil die Kontrolle an sichtbaren Unterschieden ansetzt, korrespondiert die Zahl der „Treffer“ nicht voll mit den Kategorien der gespeicherten Daten. So liegt der Anteil der Sachfahndungsdaten im SIS zwar rund achtmal höher als jener der Personendaten. Dennoch übersteigen die Kontrollerfolge gegenüber abzuschiebenden AusländerInnen bei weitem die der aufgegriffenen Sachen.

Auch bei AusländerInnen kann die Kontrolle an sichtbaren Merkmalen - der Hautfarbe oder dem „ärmlichen Aussehen“ ansetzen. Schon allein deshalb werden sie häufiger kontrolliert als die weiße und wohlständige Mehrheit der mittel- und westeuropäischen Bevölkerung. Sie passen zudem in eine Politik, die alles daran setzt, Einwanderung und Flucht mit polizeilichen Mitteln zu „bekämpfen“. Praktische und ideologische Kriterien vereinigen sich zu einem institutionellen Rassismus.

Fahndungsziel	insgesamt März '96	dt. Anteil März '96	insgesamt April '97	dt. Anteil April '97
Festnahme/ Auslieferung	3.903	1.068	5.103	1.528
Einreiseverweigerung/ Abschiebung	507.859	416.293	413.054	321.301
Aufenthaltsermittlung:				
Vermißte	13.033	995	17.468	1.378
Zeugen etc.	36.668	1.406	31.324	1.024
Polizeiliche Beobachtung	8.254	276	9.424	536
Personen insgesamt	569.737	420.038	476.373	325.767
Sachfahndung insgesamt:	2.896.771	1.690.034	3.765.693	1.906.957
KFZ	875.140	300.596	827.516	317.273
Waffen	111.205	101.660	168.421	106.955
Banknoten	499.641	219.141	535.754	235.062
Blankodokumente	35.335	35.026	33.034	31.825
Identitätspapiere	1.407.450	1.033.611	2.200.968	1.215.842

Fahndungs- „treffer“ '96	im Inland aufgrund ausländ. Ausschreib. alle SIRENEen	im Ausland aufgrund nationaler Ausschreib. alle SIRENEen	in Dt. aufgrund ausländ. Ausschreib. dt. SIRENE	im Ausland aufgrund deutscher Ausschreib. dt. SIRENE
Festnahme/Ausliefer.	417	518	85	192
Einreiseverweigerung /Abschiebung	9.814	7.074	297	6.188
Aufenthaltsermittl.				
Vermißte	317	127	82	127
Zeugen etc.	1.040	1.048	289	73
Polizeiliche Beobachtung	411	441	196	35
Personen insgesamt	11.999	9.208	949	6.615
Sachfahndung insgesamt	5.646	6.050	608	2.178
„Treffer“ insgesamt	17.645	15.258	1.557	8.793

INPOL-Personenfahndung

aktuelle offene Fahndungsnotierungen, Stand: 1.8.97

insgesamt	904.717
1. zur Festnahme	517.067
2. zur Festnahme m. Haftbefehl	187.584
1. und 2. zusammen	704.651
davon	
wg. Straftat	50.889
wg. Strafvollstreckung	137.428
entwichene Strafgefangene	291
zur Unterbringung (psych. Anstalten)	142
als Zeuge	5
spez. Grenzfahndung	9
Ausweisungsverfügung	515.887
3. zur Ingewahrsamnahme (vor allem Vermisste)	2.541
4. zur Aufenthaltsermittlung	176.126
davon	
wg. einer (kleineren) Straftat	163.294
wg. Strafvollstreckung	3.808
als Zeuge	2.838
Gefahrenabwehr	253
vermisste	5.562
Verstoss gg. d. Asylverfahrensgesetz	371
5. zur ED-Behandlung	484
6. zur Identitätsfeststellung	54
7. Durchsetzung eines Fahrverbots	717
8. Entziehung der Fahrerlaubnis	3.720
9. Ausländerrechtliche Maßnahmen	12.324
10. Kontrolle (Gewalttäter Sport)	1.868
11. Überwachung eines "Gefährders"	-
12. Zollrechtliche Überwachung	430
13. Beobachtung	1.802
<i>alle ausländer- und asylrechtlichen Notierungen, gesamt</i>	528.582
	(58,42 %)

Nicht „undurchdringlich“

Kontrolle und Überwachung der Schengener Außengrenzen

von Jürg Lüdi und Heiner Busch

Wie schon 1993 hat der Schengener Exekutivausschuß auch im vergangenen Jahr Besuchsteams an die Außengrenzen der Vertragsgemeinschaft entsandt. Das Fazit ihres Berichtes: „Trotz aller Anstrengungen“ werde es nicht gelingen, „die absolute Undurchdringlichkeit der Außengrenzen zu gewährleisten“.¹

Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) gibt den Vertragsstaaten in Art. 6 einen Kontrollstandard für die Außengrenzen vor. Alle Personen seien an den zugelassenen Grenzübergängen zumindest einer Paßkontrolle und einer Fahndungsabfrage im SIS und im jeweiligen nationalen Fahndungscomputer zu unterziehen. Ausländer aus Nicht-EU-Staaten müssen zusätzlich eine „eingehende Kontrolle“, inkl. Durchsuchung mitgeführter Sachen, über sich ergehen lassen. Darüber hinaus sollen auch die „grüne“ bzw. die „blaue“ Grenze überwacht werden. Dazu müssen „Kräfte in ausreichender Zahl für die Durchführung der Kontrollen und die Überwachung der Außengrenzen zur Verfügung“ gestellt werden (Art. 6 Abs. 4).

Der Schengener Standard

Die Umsetzung dieses „gleichmäßigen Überwachungsstandards“ war seit der Unterzeichnung des SDÜ im Juni 1990 ein ständiges Thema. Schon 1991 verabschiedete der Exekutivausschuß ein Handbuch für die Kontrolle der Außengrenzen. Die Inkraftsetzung des SDÜ wurde mehrfach verschoben, u.a. mit der Begründung, einzelne Staaten würden ihre Grenzen nicht ausreichend sichern. Mit demselben Argument wurden auch die Aspiranten für die Aufnahme in den erlauchten Kreis der Anwender des SDÜ konfrontiert.

Die ständige Debatte hat ihre Wirkung gezeigt: die Grenzen des Wohlstandeuropas wurden in den vergangenen Jahren sowohl personell als auch tech-

¹ Alle Zitate - soweit nichts anderes vermerkt - aus: Synthesebericht der Besuchsteams, Schengen/1-Front-com (97) 1, 2. Rev., Brüssel, 20.3.1997

nisch massiv aufgerüstet. Die Besuchsteams bestätigen den Vertragsstaaten und den Aspiranten denn auch, sie hätten „beträchtliche Anstrengungen zur Anwendung des Schengener Durchführungsabkommens unternommen“.

Wirklich zufrieden scheint man dennoch allenfalls mit den Kontrollen auf den Flughäfen: Diese befänden sich „in der Regel auf sehr hohem Niveau“. Der „Intra-Schengen-Verkehr“, der keiner Kontrolle unterliegen soll, sei räumlich von dem „Extra-Schengen-Verkehr“ getrennt. Am Amsterdamer Flughafen Schiphol stellt das Besuchsteam gar ein „bahnbrechendes System“ fest. Hier erfolgt die Trennung von Binnen- und Außengrenze „durch die wechselseitige Öffnung und Schließung von Türen und die Verwendung von Aufzügen auf zwei Ebenen“. Allerdings bedürfe dieses System „besonderer Aufmerksamkeit“ des für die Automatik zuständigen Personals.

An allen internationalen Flughäfen der Schengener Staaten erfolge die Außengrenzkontrolle in zwei „Linien“ - einerseits einer normalen Schalterkontrolle, andererseits bei Verdacht auf gefälschte Reisedokumente zusätzlich durch „Beamte mit Spezialausbildung“ und „hochentwickeltem“ technischen Gerät. Bei „einwanderungssensiblen Flügen aus Risikostaat“ werde meist direkt an den Flugzeugtüren kontrolliert.

An Land- und Seegrenzen sei eine „absolute Undurchdringbarkeit nur schwer“ zu gewährleisten. Bei hohem Verkehrsaufkommen an Land-Grenzübergängen sei an eine Fahndungsabfrage bei allen Reisenden nicht zu denken. In Seehäfen werfe die Kontrolle von Vergnügungs- und Kreuzfahrtschiffen Probleme auf, die systematische Kontrolle von Containern sei „aus materieller Sicht“ ganz unmöglich.

Mehr Personal, mehr Technik

Die Grenzen können nicht abgedichtet werden - und das trotz des hohen personellen Einsatzes der Grenzpolizeien, Zollbehörden oder gar des Militärs.

- Im Juni 1996 taten 4.685 Bundesgrenzschutz-Beamte Dienst an der deutschen Ostgrenze. Durch die BGS-Neuorganisation kommen weitere 1.500 hinzu. Die Zahl der Hilfspolizisten der „grenzpolizeilichen Unterstützungskräfte“ soll bei rund 1.000 bleiben.²
- Für seinen Schengen-Beitritt hat Österreich das Grenz-Personal massiv erhöht. Im Juli 1997 waren an Grenzübergängen zu Lande 2.141 Zollbeamte und Grenzwächter eingesetzt. Die „grüne Grenze“ wird ferner von 1.265 Grenzwächtern und 1.950 Soldaten des Bundesheeres überwacht.³

² Bundesministerium des Innern: Zur Neustrukturierung des BGS, Bonn, 3.6.96

³ Bericht Besuchsteam Österreich - Sch/I-Front-com (97) 4.rev., Brüssel, 12.5.1997

- In Frankreich ist in erster Linie die „Direction du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins“ (DICCILEC), die frühere „Police de l'air et des frontières“ (PAF) für die Überwachung der Grenzen zuständig. Sie wird saisonal verstärkt durch Beamte der Nationalpolizei, insbesondere der geschlossenen Einheiten (CRS).
- Italien verfügte 1997 über 5.000 Grenzpolizisten, inkl. Zoll und Carabinieri. Die Küsten überwachen Marine und Guardia di Finanza.

Enorm ist auch der technische Aufwand. Kaum ein Schengener Grenzübergang, der nicht an ein nationales Fahndungssystem und an das SIS angeschlossen ist. Über das neue EISICS (Europäisches Informationssystem für Einreisekontrollen in Seehäfen), das bereits von Belgien, den Niederlanden, Frankreich, Deutschland und Spanien eingesetzt wird, liegen derzeit keine weiteren Informationen vor. Daneben bedient man sich diverser anderer informationstechnischer Hilfsmittel wie Photophon („ein rechnergesteuertes Video- und Telefonsystem, das den Polizekräften ermöglicht, international über gewöhnliche Telefonverbindung verschiedene Festbilddokumente auszutauschen“) oder Datenbanken „zur Aufnahme von amtlichen Dokumenten“ (in den Niederlanden - EDISON, in Frankreich - SINDBAD).

Hinzu kommen Gerätschaften an den Grenzübergängen und an der „grünen“ Grenze, die die Überwachung der früheren Grenze zwischen den feindlichen deutschen Brüdern im wahrsten Sinne des Wortes alt aussehen lassen. Wegen ihrer „sehr fortschrittlichen“ technischen Ausrüstung loben die Besuchsteams insbesondere die BRD, die an den Ostgrenzen „ein umfassendes Entwicklungsprojekt vorweisen konnte“, mit dem allenfalls der Schengen-Neuling Österreich konkurrieren kann. Das Grenz-Arsenal beider Länder umfaßt u.a. Wärmebildgeräte, Infrarot- und Nachtsichtgeräte, CO₂-Sonden, mit denen überprüft werden kann, ob sich in einem Container oder in einem geschlossenen Lastwagen auch menschliche Last verbirgt, Wandschichtdickenmeßgeräte, Leucht- und Stereolupen, Retroviewer, UV-Lampen und Detektionsgeräte für gefälschte Papiere etc. Die Kontrolle der Grenzen mit Helikoptern, mit Schnellbooten sowie mit motorisierten mobilen Streifen erscheint heute an allen Schengener Land- oder See-Außengrenzen selbstverständlich.

Die falschen Folgerungen

Aus der Unerreichbarkeit wirklich dichter Grenzen ziehen die Besuchsteams allerdings nicht den Schluß, die absurde Aufrüstung zu beenden. Im Gegenteil: „Die Anstrengungen, die sowohl auf eine höhere Kontrolleebene als auch auf Verbesserungen im Bereich des Materialaufwandes, der Techniken und des Personalaufgebots zielen, müssen fortgesetzt werden.“ Dringend erforderlich seien Personalaufstockungen „an den Landgrenzen Spaniens und Frank-

reichs, den internationalen Flughäfen Belgiens, Luxemburgs und in geringerem Maße Spaniens sowie an den Seegrenzen Belgiens, Spaniens, Frankreichs und der Niederlande.“ Halbjährlich solle der Bedarf analysiert werden. Die Standards des SDÜ und die ständigen Warnungen vor „unkontrollierbaren Wanderungsströmen“ zwingen die Schengen-Mitglieder und die Beitrittskandidaten zu permanenten Anpassungen. Statt dem repressiven politischen Ziel wird vor allem eines erreicht: Wer es schafft, die neuen Mauern und Festungsgräben zu überwinden, findet sich im Innern der Festung ohne rechtlichen Status wieder. Die steigende Zahl der „Sans-Papiers“, der Illegalisierten, dient wiederum als Rechtfertigung für mehr Kontrolle an den Grenzen und im Inland. Die Spirale dreht sich weiter.

Jürg Lüdi ist Mitglied der Asylkoordination Schweiz und arbeitet beim Berner Sekretariat von Amnesty International.

Eine Insel in den Alpen

Die Grenzen der Schweiz sind zugleich Schengener Außengrenzen. Dennoch werden Menschen mit dem roten Schweizer Paß nicht nach dem „Außengrenzenstandard“ kontrolliert. Nur Italien hat kurzfristig nach dem vollen Schengen-Beitritt im Oktober 1997 die Kontrollen verschärft. Mittlerweile ist auch hier die Normalität wieder eingekehrt. Kontrolliert wird von beiden Seiten selektiv - gemäß den beidseitigen Bedrohungsbildern. Und die beziehen sich auf AusländerInnen aus Ost- und Südost-Europa sowie aus der Dritten Welt. Auch in Sachen Kontrolltechnik gibt sich die „Insel“ Schweiz sehr europäisch. Wärmebild-, Infrarot- und Nachtsichtgeräte, Bewegungsmelder u.a. sind im Einsatz, CO₂-Sonden werden getestet. Die Grenzstellen werden mit Videokameras überwacht, damit auch in der Nacht und bei dünner personeller Besetzung niemand unkontrolliert die Grenze passieren kann. Zuständig für die Kontrollen sind die Polizeien der Grenzkantone und das dem Finanzministerium unterstehende Grenzwachtkorps (GWK). Seit dem erneuten Massenexodus von AlbanerInnen im Sommer 1997 wurde das GWK im Tessin verstärkt durch 20 Bedienstete des Festungswachtkorps, einer Einheit von Berufssoldaten. 80 weitere sollen hinzukommen. J.L./H.B.

Einreiseverweigerung, Festnahme, Zurückschiebung - Die „Lage an den Schengener Außengrenzen“

		D	SP	F	BE	LUX	NL	P
Einreise- verweige- rung	1995	94.719	173.498	35.307	1.975	104	9.696	1.837
	1996	41.437	144.056	23.497	2.530	71	11.427	1.710
Festnahme in Grenznahe	1995	26.360	5.582	5.228	0			
	1996	24.415	7.722	4.781	377			
Zurück- schiebung in einen Drittstaat	1995	21.437	10.602	6.597	0			
	1996	21.906	15.889	4.466	0			
Festhaltung wg. ge-/ver- fälschter Do- kumente	1995	5.428	161	1.222	0	67	2.712	649
	1996	5.386	1.201	3.424	1.710	66	2.181	626
Festnahme von Schleusern	1995	2.092			0	5		
	1996	2.114		285	108	2		

Quelle: Jahresbericht zur Lage an den Außengrenzen der Staaten, in denen das Schengener Durchführungsübereinkommen in Kraft gesetzt wurde, 1.1.1996-31.12.1996, Sch/I-Front (97) 42, 2. Rev., Brüssel, 20.3.1997

Dokumentation: Polizeiabkommen für die Schengener Binnengrenzen

Vorbemerkung der Redaktion:

Mit einer „Erklärung zur grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit“ (SCH/ Com-ex (95) decl 3) segnete der Schengener Exekutivausschuß am 20. Dezember 1995 den im folgenden dokumentierten Bericht seiner Arbeitsgruppe „Polizei und Sicherheit“ ab: Aufgelistet werden darin sowohl die älteren Abkommen zur grenznahen Polizeikooperation, als auch jene, die aufgrund von Art. 39 Abs. 4 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) neu abgeschlossen wurden oder werden sollten. Die unter 3. und 10. angekündigten Vereinbarungen der BRD mit Frankreich und den Niederlanden sind inzwischen unter Dach und Fach, mit Belgien stehen die Verhandlungen vor dem Abschluß. Durch Abkommen Österreichs mit der BRD (vom 16.12.97) sowie mit Italien (Datum unbekannt) werden auch die neuen Schengener Binnengrenzen in dieses System einbezogen.

Schengen

Arbeitsgruppe I "Polizei und Sicherheit"

Bericht über die Vereinbarungen zur polizeilichen Zusammenarbeit an den Binnengrenzen des Schengener Raums

Brüssel, den 28. November 1995, SCH/I (95) 46 Rev.2

(...)

1. Grenze Portugal-Spanien

a) Vereinbarung vom 15.2.1993 über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt

b) Vereinbarung vom 17.1.1994 über die Koordinierung der mobilen Streifen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung aus Drittstaaten sowie zur Bekämpfung anderer Kriminalitätsarten:

- Einrichtung von acht Koordinierungszentren in jedem Land (die untereinander per Telefon und Fax verbunden sind)
 - Einrichtung von entsprechenden Stellen zur Koordinierung auf nationaler, regionaler und örtlicher Ebene, insbesondere im Hinblick auf die Lösung konkreter betrieblicher Probleme
 - Einrichtung von vier gemeinsamen Kommissariaten im Grenzgebiet
- c) Vereinbarung über die Einrichtung von vier gemeinsamen Kommissariaten im Grenzgebiet

2. Grenze Spanien-Frankreich

- a) Übereinkunft vom 17. Juli 1965 über die nebeneinanderliegenden nationalen Grenzabfertigungsstellen
- b) Übereinkunft vom 25. Juni 1991 zur Ermächtigung von Zollbeamten zur Anwendung der Artikel 40 und 41¹
- c) Vereinbarung vom 8.1. 1988 über die Gewährung der Einreise an den Grenzübergangsstellen gegenüber Personen mit unbefugtem Aufenthalt
- d) Vereinbarung über die Nutzung bestimmter Frequenzen bei der Nachrichtenübermittlung, um die Zusammenarbeit zwischen den Sonderdiensten zu ermöglichen
- e) Vereinbarung über die Einrichtung eines gemeinsamen Kommissariats an der Grenze (+ Einrichtung von 5 weiteren Kommissariaten in Planung) für Treffen der Polizeidienste, Informationsaustausch und Koordinierung der Einsätze zur Bekämpfung illegaler Schleusernetze

3. Grenze Frankreich-Deutschland

- a) Übereinkunft vom 18. April 1958 über die nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen
- b) Vereinbarung vom 3.2.1977 über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet
- c) Vereinbarung vom 12.10.1992 über die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den an der Grenze liegenden Bundesländern und den Departements
- Einrichtung einer Koordinierungsstelle
 - Einrichtung von drei gemeinsamen Kommissariaten
 - Durchführung abgestimmter Einsätze
 - Informationsaustausch
 - zeitlich befristete Entsendung von Polizeibeamten
 - Aufstockung der Kommunikationsmittel
- d) Übereinkunft vom 19. Juni 1990 zur Ermächtigung der Zollbeamten zur Anwendung der Artikel 40 und 41 SDÜ

¹ Schengener Durchführungsübereinkommen, im Original immer ausgeschrieben

e) Vor kurzem wurden Verhandlungen zwischen Frankreich und Deutschland im Hinblick auf die Unterzeichnung einer Verwaltungsvereinbarung zur Einrichtung eines vierten gemeinsamen Kommissariats in Lauterbourg-Bienwald aufgenommen; es wird die Unterzeichnung dieser Vereinbarung auf dem nächsten Gipfeltreffen zwischen Frankreich und Deutschland angestrebt.

4. Grenze Frankreich-Luxemburg

- a) Übereinkunft vom 21. Mai 1964 über die nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen
- b) Übereinkunft vom 19. Juni 1990 zur Ermächtigung der Zollbeamten zur Anwendung der Artikel 40 und 41 SDÜ
- c) Derzeit werden in Anwendung von Artikel 39 Abs. 4 SDÜ der Entwurf für eine Vereinbarung (...) geprüft.

5. Grenze Frankreich-Belgien

- a) Vereinbarung vom 19.11.1919 über die Zusammenarbeit der Gendarmesriedienste und deren Tätigkeit auf beiden Seiten der gemeinsamen Grenze
- b) Übereinkunft vom 30. März 1962 über die nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen
- c) Übereinkunft vom 19. Juni 1990 zur Ermächtigung der Zollbeamten zur Anwendung der Artikel 40 und 41 SDÜ
- d) Rahmenabkommen vom 16.3.1995 über grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit (derzeit wird über eine Zusatzvereinbarung verhandelt):
 - Einrichtung eines Koordinierungsstabs
 - Verstärkung des Informationsaustauschs und der abgestimmten Einsätze
 - Einrichtung von Kontaktdienststellen im Grenzgebiet
 - Verbesserung der Kommunikationsmittel
 - gemeinsame Weiterbildungsmaßnahmen

6. Grenze Belgien-Luxemburg

- a) Vereinbarung vom 17.11.1920 zur Regelung des regelmäßigen Übermittlungsdienstes zwischen den Gendarmeriediensten der beiden Staaten
- b) Übereinkunft der Benelux-Staaten vom 21.12.1993 zur Betäubungsmittelbekämpfung (+ Zusatzvereinbarung zwischen den Polizeidiensten): Informationsaustausch und abgestimmte Einsätze gegen den Drogentourismus an der Achse Maastricht-Lüttich-Luxemburg
- c) Derzeit wird in Anwendung von Artikel 39 Abs. 4 SDÜ über den Entwurf einer Vereinbarung verhandelt (...).

7. Grenze Luxemburg-Deutschland

Vereinbarung vom 24.10.1995 über die bilaterale polizeiliche Zusammenarbeit:

- Bezeichnung von Kontaktdienststellen
- Koordinierung der gemeinsamen Einsätze im Grenzgebiet
- Austausch von polizeilichen Informationen
- Durchführung gemeinsamer Fortbildungsmaßnahmen und gemeinsamer Übungen
- Angaben zu den Anwendungsmodalitäten der grenzüberschreitenden Observation und Nacheile
- Austausch von Kommunikationsmaterial

8. Grenze Belgien-Deutschland

a) Vereinbarung vom 30.9.1959 über die dienstlichen Beziehungen zwischen den Polizeibehörden an der gemeinsamen Grenze

b) Derzeit wird in Anwendung von Artikel 39 Abs. 4 SDÜ über den Entwurf einer Vereinbarung verhandelt (...).

9. Grenze Belgien-Niederlande

a) Vereinbarung vom 11.8.1949 über die direkten Verbindungen zwischen der Polizei, der königlichen Maréchaussée (Grenzschutz) und der nationalen Gendarmerie

b) Benelux-Übereinkunft vom 21.12.1993 über die Betäubungsmittelbekämpfung (+ Zusatzvereinbarung zwischen den Polizeidiensten): Informationsaustausch und abgestimmte Einsätze gegen den Drogentourismus auf der Strecke Maastricht-Lüttich-Luxemburg

c) Vereinbarung vom 27.03.1995 über die Einrichtung einer Gruppe zum abgestimmten Vorgehen im Polizeibereich sowie über die Aufstockung der Kommunikationsmittel zwischen den Grenzschutzdiensten

d) Derzeit wird in Anwendung von Artikel 39 Abs. 4 SDÜ über den Abschluß einer allgemeineren Vereinbarung auf der Grundlage der übrigen obengenannten bilateralen Vereinbarungen beraten.

10. Grenze Deutschland-Niederlande

a) Vereinbarungen und Übereinkünfte, die vor dem SDÜ geschlossen wurden

b) Derzeit wird in Anwendung von Artikel 39 Abs. 4 SDÜ über den Entwurf einer Vereinbarung verhandelt; diese betrifft die gleichen Bereiche wie die übrigen obengenannten Vereinbarungen.

(...)

Deutsch-polnische Polizeikooperation

Flüchtlingspolitik als Schrittmacher

von Helmut Dietrich

Als die flüchtlings- und migrationsfeindliche Kampagne in der BRD 1993 u.a. mit der Drittstaatenregelung und dem deutsch-polnischen Rückübernahmeabkommen einen Höhepunkt erreichte, kritisierten zahlreiche Initiativen den voraussehbaren Export des bundesdeutschen Sicherheitsmodells nach Osteuropa als "Domino-Effekt".¹ Die östlichen Anrainerstaaten würden als Auffangbecken für Abgeschobene und für gestrandete Transitflüchtlinge fungieren. Sie würden zur Übernahme des westlichen Grenzregimes und der Abschiebepraktiken gezwungen. Die Grenze der Festung Europa verlagere sich wie in einer Kettenreaktion immer weiter nach Osten.

Zwar setzte die polnische Regierung die Abschottungspolitik gegenüber Flüchtlingen und MigrantInnen zunächst nur zögerlich in Gang. Doch entwickelte sich die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit schneller als alle anderen bilateralen Bereiche. Zum Vehikel dieser Zusammenarbeit wurde neben der Flüchtlingspolitik der Kampf gegen das Phantom der „Organisierten Kriminalität“. Erster Ausfluß dieser Kooperation war eine Reihe von Abkommen und Protokollen:

- Rückübernahmeabkommen mit den Schengener Staaten vom 29.3.1991, in Kraft seit 1.5.1991
- Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17.6.1991
- Notenwechsel über die Einrichtung einer Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit, ebenfalls vom 17.6.1991
- Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität vom 6.11.1991, in Kraft seit 14.8.1992²

¹ Initiative gegen das Schengener Abkommen (Hg.): Materialien zum Export der Politik der Inneren Sicherheit und der Flüchtlingsabwehr nach Osteuropa. o.J. (1993)

² BGBl., 1992, Teil II, S. 95

- Abkommen über die Zusammenarbeit hinsichtlich der Auswirkungen von Wanderungsbewegungen (Bilaterales Rückübernahmeabkommen) vom 7.5.1993, in Kraft seit 1.6.1993³
- Staatsvertrag über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten vom 5.4.1995
- In Vorbereitung sind Abkommen zur Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, Einsatzleitungen, Befehls- und Dienststellen.⁴

Kleine Abkommen - große Folgen

Vor allem die Abkommen zu den Rückschiebungen und zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (OK) hatten immense Folgen für die Zusammenarbeit. Für die Rückübernahme von ca. 10.000 Flüchtlingen und MigrantInnen pro Jahr erhielt die polnische Regierung verwendungsgebunden 120 Mio. DM. Zum größten Teil nutzte sie diese Mittel für die Aufrüstung der Grenzen - zu 49 Prozent für die Grenzpolizei und zu 38 Prozent für die Polizei. Da der Vertrag vorschrieb, daß die anzuschaffenden Waren überwiegend aus deutscher Produktion stammen mußten, schuf die Angleichung der Ausrüstung die technischen Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Kommunikation. In der Hälfte aller Wojwodschafts-Polizeizentralen wurden Arrestzellen mit Geldern aus diesem Fonds umgewidmet: Es entstanden Abschiebehafententren für 400 Personen, die aber bis 1996 aufgrund eines Einspruchs des polnischen Verfassungsgerichts nicht belegt werden durften. Des weiteren sind in dem Abkommen „organisatorische und finanzielle Hilfen“ zum „Entgegenwirken“ von „Wanderungsbewegungen“, zur „Schaffung eines zentralen Erfassungssystems von Ausländern“ und zur Ausbildung von polnischen Grenzschutz- und Polizeibeamten festgeschrieben.

Das Abkommen zur OK-Bekämpfung sieht u.a. die Bildung einer „Arbeitsgruppe zur gemeinsamen Analyse der mit der Bekämpfung der unerlaubten Einschleusung von Personen zusammenhängenden Fragen und zur Ausarbeitung geeigneter Gegenmaßnahmen“ vor. Informationen, die „zur Bekämpfung von Straftaten und zur Abwehr der unerlaubten Einschleusung von Personen erforderlich sind“, sollen ausgetauscht werden.

Selbst wenn man die ergänzenden Durchführungs- und Zusatzprotokolle hinzuzieht, ist die rechtliche Decke für die deutsch-polnische polizeiliche Zusammenarbeit inhaltlich nach wie vor dünn, insbesondere was die Rechte der von dieser Zusammenarbeit Betroffenen angeht. Die Funktion der Abkommen besteht in erster Linie darin, daß sie einen großen Spielraum für

³ Innenpolitik Nr. III 1/1993

⁴ BMI, Pressereferat, Warschau 10.4.97

die informelle Ausgestaltung durch die Polizeien selbst eröffnen. Die vertraglichen Fixierungen mit Polen „gestatten somit - kurioserweise - mehr in der polizeilichen Zusammenarbeit, als die seit Jahrzehnten gewachsenen Verbindungen mit den meisten westeuropäischen Staaten“, so BKA-Kriminaldirektor J. Wolters.⁵ Auch J. Albrecht, Direktor des LKA Brandenburg, bestätigt, „daß sich die grenzüberschreitende informelle polizeiliche Zusammenarbeit mit Polen auf der Arbeitsebene zur Zufriedenheit beider Seiten entwickelt. Der spontane polizeiliche Austausch von Informationen zwischen Brandenburg und dem polnischen Grenzgebiet funktioniert teilweise besser als zwischen Brandenburg und den Schengen-Mitgliedsländern.“⁶

Gesellschaftliches Klima

Die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse, unter denen die Polizei auf deutscher und auf polnischer Seite arbeitet, unterscheiden sich beträchtlich, gerade auch in der sogenannten Ausländerpolitik. Auf deutscher Seite hat das Zusammenspiel der Kampagnen von Politikern und Medien mit rassistischen Übergriffen nach und nach zur Kompetenzerweiterung für den BGS und die Länderpolizei geführt. In Polen dagegen ist die Flüchtlingssituation und die Transmigration kein besonders beachtetes Thema in der Öffentlichkeit. Die Neuausrichtung der Polizeiapparate auf Kontrollen von Ausländern, besonders in den Grenzgebieten, ist eher außenpolitisch bedingt: Die Perspektive des Beitritts zur Europäischen Union (EU) diktiert die Grenzaufrüstung und die entsprechende Konditionierung der polnischen Beamten. Höhere Beamte der staatlichen Institutionen, die mit Migrations- und Fluchtangelegenheiten befaßt sind und seit Mitte 1997 im Rahmen des 'Strukturierten Dialogs' zwischen den EU- und den assoziierten MOE-Staaten als Beobachter an Sitzungen der EU-Gremien CIREA und CIREFI teilnehmen, meinten freilich kürzlich in einem Gespräch,⁷ daß es bis heute völlig ungewiß sei, was von der EU-Migrations- und Flüchtlingspolitik als verbindlicher „Besitzstand“ definiert werde, den Polen wie die anderen MOE-Länder für den Beitritt erreichen müßten. Die Anpassung an das

⁵ Wolters, Jörg: Aspekte der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit in Ost- und Westeuropa, Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie, 1/1997, S. 33

⁶ Albrecht, Jürgen: Grenzüberschreitende Kriminalität aus der Sicht des Landes Brandenburg (unter besonderer Berücksichtigung Organisierter Kriminalität), Ms., in: Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder): Experten-Hearing "Kriminalität im Grenzgebiet" 24.-27.10.1996, S. 13 (Hervorhebung im Original)

⁷ u.a. mit M. Kuczynski, stv. Leiter der Abteilung für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten des polnischen Innenministeriums, Warschau 23.2.1998

westeuropäische Grenz- und Migrationsregime verläuft in Wirklichkeit zum Teil als Vorleistung, zum Teil als unmittelbare, kurzfristige Reaktion auf konkreten Druck, wie z.B. anlässlich der Europarats-Konferenz im Sommer 1996. Damals ordnete die Regierung die umfangreichsten Razzien im Polen der Nachwendezeit an. Ungefähr 400 Flüchtlinge wurden verhaftet, alle Abschiebearreste waren schlagartig belegt.⁸

Auf deutscher Seite wandten sich BGS und Polizei in den letzten Jahren verstärkt der lokalen Bevölkerung in den Grenzregionen sowie der Überwachung des Grenzraums, der Durchgangsstraßen und Verkehrsknotenpunkte zu. Ein Grund dafür mag darin liegen, daß die High-Tech-Aufrüstung mit Nachtsichtgeräten, CO₂-Detektoren und Datenterminals, die den Zugriff auf bundesweite Personal- und Sachfahndungsdatenbanken mit dem Schengener Informationssystem (SIS) bündeln nicht zur völligen Abschottung der Schengener Außengrenze geführt hat. Jährlich werden 20.000 bis 22.000 heimlich Eingereiste an den ostdeutschen Grenzen gefaßt und - von wenigen Ausnahmen abgesehen - sofort nach Polen, in die Tschechische Republik oder direkt nach Bukarest bzw. Sofia zurückgeschoben. Dennoch gelingt es jährlich über 100.000 Personen, einen Asylantrag in der Bundesrepublik zu stellen.⁹ Und weitere, die ebenfalls heimlich eingereist sind, streben aufgrund der Chancenlosigkeit und folgender Abschiebegefahr nicht mehr ins Asylverfahren. Nach Angaben des BGS in Frankfurt (Oder) und in Rothenburg erfolgen die meisten Personenkontrollen - und Festnahmen - nach Hinweisen aus der Bevölkerung in den Grenzgebieten. Tatsächlich ist in den letzten Jahren eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit des BGS zu beobachten, der in manchen Regionen bereits größter Arbeitgeber geworden ist. Durch die flächendeckende Einrichtung von Bürgertelefonen, durch die Vergabe von Kontroll-„Aufträgen“ an Bürgerwehren,¹⁰ durch offensive Zusammenarbeit des BGS mit den Landespolizeien und Staatsanwaltschaften entstehen regelrechte Fahndungsverbände und Denunziationsbündnisse. Für die Einbeziehung kommunaler Körperschaften und Unternehmen in die Grenzfehndung - jenseits aller gesetzlichen Grundlagen - gibt ein jüngstes Beispiel beredete Auskunft: Als die Berliner *Forschungsgesellschaft Flucht und Migration* den

⁸ Vgl. Forschungsgesellschaft Flucht und Migration: *Ukraine. Vor den Toren der Festung Europa. Die Vorverlagerung der Abschottung*, Berlin, Göttingen 1997, S. 13ff.

⁹ 1997 wurden 104.353 Anträge auf Asyl in der BRD gestellt.

¹⁰ Im Februar 1998 stellte sich in der an der Neiße gelegenen Stadt Forst heraus, daß dort mehrere Bürgerwehren seit ungefähr sechs Jahren eine Art Fahndungsverbund mit dem BGS und der Polizei bilden. Vertreter der Bürgerwehren berichteten Details über ihre koordinierten Einsätze auch gegen heimlich Eingereiste, Vertreter von Polizei und BGS stritten diese Darstellungen zunächst ab; siehe Frankfurter Rundschau v. 6.3.1998

Fall der Verurteilung eines Taxifahrers wegen der „Beihilfe zur illegalen Einreise bzw. zum illegalen Aufenthalt“ zu einem Jahr und sechs Monaten Haft ohne Bewährung untersuchte, stieß sie auf Empfehlungen der Industrie- und Handelskammer Dresden in Absprache mit dem BGS, der Staatsanwaltschaft Dresden, dem Landesverband Taxi/Mietwagenverkehr und verschiedenen staatlichen Ordnungsbehörden. Darin werden die Taxifahrer aufgefordert, Fahrgäste, deren „äußeres Erscheinungsbild (...) den Verdacht zuläßt, daß es sich um Personen handeln könnte, die sich illegal aufhalten“, über ein Codewort der jeweiligen Zentrale und damit der Polizei bzw. dem BGS zu melden. Für den Fall der Nichtkooperation wird gedroht: „Erfolgt während der Beförderung eine Kontrolle der Fahrgäste, und wird eine Straftat festgestellt, so ist mit einer Ermittlung gegenüber dem Taxifahrer zu rechnen.“¹¹ Ähnliche Treffen und Absprachen wurden auch bei der IHK Bautzen durchgeführt. Taxifahrer der Grenzregionen erklärten in verschiedenen Interviews unisono, daß sie keine „Ausländer“ mehr befördern würden. Fügt man die zahlreichen Aspekte zusammen, mit denen heute auf deutscher Seite Behörden, Bevölkerungsiniciativen und Unternehmen die heimlich Eingereisten in der Grenzregion aufzuspüren und abzuwehren versuchen, so fällt nicht nur der korporative Zusammenschluß auf, sondern auch die phänotypische, biologisierende Bestimmung des Feindbildes.

Feindlich gesinnte Bevölkerung

Auf polnischer Seite beklagen hingegen ranghohe Grenzschtützer und Polizisten die ihnen feindlich gesonnene Einstellung der lokalen Bevölkerung gerade in den westpolnischen Grenzgebieten. Zwar haben sie nicht nur die High-Tech aus der BRD importiert, sondern auch die Institution der sogenannten Bürgertelefone. Aber die Ergebnisse lassen sich wohl in keiner Weise vergleichen. M. Kaminiski, Chef der Grenzschutzkommandantur Lubusko in Krosno Odrzańskie - der wichtigsten der drei westpolnischen Grenzschutzkommandanturen - , spricht gar von „sozialer Abnormität“ und weitverbreiteter „sozialer Pathologie“ der Lokalbevölkerung. Diese habe nach ihrer Ansiedlung ab 1945 keine rechten Wurzeln geschlagen, sondern sei von Mobilität und Desintegration gekennzeichnet. Die angeblich „kriminogene“ Grenze und der sozialwirtschaftliche Verfall tue ein übriges, so daß er generalisierend beschreibt: „Zu den kriminellen Aktivitäten der Grenzbewohner gehört auch ein ganzes Spektrum von Hilfsmaßnahmen und Leistungen, die dem illegalen Grenzübertritt dienen. Zu diesen gehören: 1. Die Vermietung von solchen Räumlichkeiten im Grenzgebiet wie Zimmer, Kammern, Stüb-

¹¹ Verkehr und Kommunikation. Zeitschrift der IHK Dresden 5/1997

chen, Schuppen u.ä., die den Fremden die Möglichkeit geben, eine sich zum illegalen Grenzübertritt bietende Gelegenheit wahrzunehmen. 2. Die Heranführung der auf Beförderung über die Grenze wartenden Personen an einen Ort und zu einem Zeitpunkt, der das Risiko mindert, vom Grenzschutz gefaßt zu werden. 3. Der Transport von Ausländern aus weit von der Grenze entfernten Ortschaften und deren Heranführung in die Grenznahe, um ihnen den illegalen Grenzübertritt zu ermöglichen.“¹² Auch der Schmuggel könne sich ungebremst ausbreiten, „weil sich unter den Einwohnern des grenznahen Raumes die Bereitschaft entwickelt hat, die Schmugglerbanden zu unterstützen.“¹³ Auch jugendliche Diebesbanden, die sich für Kurztrips nach Berlin aufmachten, verfügten über „stillschweigende oder aktive Unterstützung der Grenzbevölkerung“.¹⁴

Obwohl der polnische Grenzschutz an der Westgrenze inzwischen in ähnlicher Weise wie der BGS aufgerüstet sein soll und zusätzlich konkrete Fahndungshilfe durch deutsche und andere EU-Polizeibehörden erhält, nimmt er an der grünen Grenze zur BRD - auf der polnischen Seite - weniger Personen als der BGS auf der westlichen Grenzseite fest. 1995 waren es auf polnischer Seite 8.666 Festnahmen wegen des Versuchs der illegalen Grenzüberschreitung (in Richtung BRD).¹⁵ Davon waren 80% AusländerInnen, 20% hingegen polnische StaatsbürgerInnen.¹⁶ Übrigens hatten die meisten der an der polnischen Westgrenze Verhafteten legale Aufenthaltstitel, denn schätzungsweise 70% der heimlich über Polen in die BRD migrierenden Menschen reisen legal in Polen ein.¹⁷ Allein, es fehlte ihnen an den Geldvorräten, die Ausländer bei sich zu tragen haben, oder es reichte schon die Grenznahe ihres Aufenthalts für die Verhaftung aus: Roma aus Rumänien sind nicht nur das typische Beispiel der Opfer dieser Behördenpraxis, sondern bilden auch die größte Gruppe unter den Verhafteten und Ausgewiesenen.

M. Kaminski bringt in seiner Darstellung die häufigen Unterstützungsleistungen der lokalen Bevölkerung mit der entstandenen „Grauzone der Wirtschaft“ in Zusammenhang, die sich besonders stark rund um die westpolnischen Märkte ausgebreitet habe. Tatsächlich hat die informelle Armutsöko-

¹² Kaminski, Marek: Die Grenzkriminalität im mittleren Bereich der Westgrenze Polens. Krosno Odrzańskie, 10.7.96, Ms., in: Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder): Experten-Hearing a.a.O., S. 10

¹³ Ebd., S. 7

¹⁴ Ebd., S. 17f.

¹⁵ Ebd., S. 25. Darüber hinaus hat der polnische Grenzschutz in dem Jahr 2.000 Personen beim Versuch der illegalen Grenzüberschreitung in die BRD an den Grenzübergängen festgenommen, aufgrund gefälschter Papiere etc. (cbd.)

¹⁶ Ebd., S. 27

¹⁷ Ebd., S. 14

nomie nach 1988 dafür gesorgt, daß Flüchtlinge und MigrantInnen im Transitland Polen ihre zeitweiligen Nischen finden konnten. Schattenwirtschaft gilt bis heute als probates Mittel auch der Neoliberalen, um die regulierten und tradierten Verhältnisse schöpferisch zu zerstören.

Das harte Meldewesen und die strenge Unterscheidung zwischen legalem Aufenthalt und irregulärer Existenz, wie wir sie in der BRD kennen, sind im Nachbarland Polen bis 1997/98 fast völlig unbekannt. Auch die Löhne zwischen bevorrechteten StaatsbürgerInnen und schwarzarbeitenden PendlerInnen aus den östlichen Nachbarländern unterscheiden sich nicht derart dramatisch wie in Westeuropa.

Es überrascht daher nicht, wenn man beim Vergleich der deutschen und polnischen polizeilichen Kriminalstatistiken absolute Unterschiede feststellt: Die im Westen separat geführte Statistik zur sogenannten „Ausländerkriminalität“ existiert in Polen nicht, bzw. wenn sie denn auf Wunsch deutscher Kriminologen erstellt wird, kommt Marginalität heraus. J. Gemra, seinerzeit stellvertretender Justizminister und stellvertretender Generalstaatsanwalt Polens, nannte auf einem Frankfurter Experten-Hearing folgende Zahlen: 1992 sei gegen 3.575 nichtpolnische Staatsangehörige, 1994 gegen 3.983 und 1995 gegen 6.349 ermittelt worden.¹⁸ Den höchsten Anteil stellt in dieser Statistik die Straftat des illegalen Grenzübertritts dar.

Informelle Kooperation zur Überwindung langer Dienstwege

Informelle polizeiliche Zusammenarbeit scheint die Antwort auf die deutsch-polnischen Disparitäten und auf die in manchen Bereichen wenig verrechtlichten oder verpolizeilichten gesellschaftlichen Verhältnisse in Polen zu sein. Mit informeller Arbeitsweise ist gemeint, daß die Grenzen zwischen festumrissenen staatlichen Institutionen durch persönliche Alltagskontakte systematisch aufgeweicht werden. Verbindungsbeamte der Polizei, die im Nachbarland eingesetzt werden, ermöglichen die parallele Abfrage in den Fahndungsdateien zweier Länder. Man schaut sich dabei über die Schulter und umgeht die datenschutzrechtlichen Fragen, die bei einer formellen Zusammenarbeit aufgeworfen würden. Mit informeller Zusammenarbeit ist des weiteren gemeint, daß stillschweigend oder durch Generalklauseln abgesegnet die langen Dienstwege über Warschau und Bonn bzw. Wiesbaden (BKA) oder Koblenz (Grenzschutzdirektion) durch lokale grenzüberschreitende Arbeitsgruppen und Kontakte ersetzt werden. Dazu einige Beispiele:

¹⁸ Gemra, Jozef: Die Problematik der grenzüberschreitenden Kriminalität und ihrer Bekämpfung, Allg. Festnahmen von Ausländern, illegaler Grenzübertritt u.a., Ms., Warschau 16.10.1996, in: Expertenhearing, a.a.O., S. 11

- Im Jahr 1996 lief ein Modellversuch zwischen deutschem und polnischem Grenzschutz im südlichen deutsch-polnischen Grenzgebiet. Angehörige beider Dienste fuhrten auf beiden Seiten der Grenze in ihren jeweiligen Dienstfahrzeugen gemeinsam Streife.¹⁹
- Das Grenzschutzamt Frankfurt (Oder), dem bis Ende 1997 die Überwachung der ostdeutschen Grenze in den neuen Bundesländern unterstand²⁰ führt „turnusmäßige Treffen“ mit den Leitern der drei westpolnischen Grenzschutzabteilungen (Szczecin, Krosno, Luban) durch. Der Austausch von Verbindungsbeamten sei geplant.²¹
- Am 19.10.1996 wurde eine ständige Arbeitsgruppe im westpolnischen Lagow bei Zielona Gora gegründet. Ihr gehören Vertreter der Staatsanwaltschaft und der Polizeibehörden aus den polnischen Grenzbezirken Szczecin, Gorzow Wielkopolski, Zielona Gora und Jelenia Gora sowie aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen an. „Die Arbeitsgruppe will vor allem die Fahndungen besser koordinieren und den Informationsaustausch zwischen Kriminalbehörden beider Staaten intensivieren.“²² Am 28./29.10.1996 wurde diese Perspektive mit der „Entschließung von Lagow zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften und der Polizeien der deutschen und polnischen Grenzregion“ festgeschrieben.
- Am 5. Juli 1995 unterzeichneten der Wojewodschaftskommandant der Polizei Gorzów Wielkopolski und der Polizeipräsident von Frankfurt (Oder) ein Protokoll über die lokale polizeiliche Zusammenarbeit, das u.a. die Bildung von drei Kommissionen vorsieht. Die mit diesen Kommissionen entstandenen Informationsbeziehungen im brandenburgisch-polnischen Grenzgebiet nutzen laut LKA-Direktor Albrecht und dem Frankfurter Polizeipräsidenten H. Lietsch auch einige Altbundesländer: So werden täglich bis zu sieben Anfragen zu polnischen Tatverdächtigen in den Altbundesländern über das Brandenburger LKA und das Polizeipräsidium in Frankfurt (Oder) an die polnischen Polizeiapparate weitergeleitet. Einen „prinzipiellen Regelungsbedarf“ sieht Albrecht „beim polizeilichen Informationsaustausch (...) weniger durch fehlende oder nachbesserungsbedürftige rechtliche Regelungen, sondern infolge ganz profaner materieller Ursachen“ - wie Kommunikationstechnik, Fremdsprachenschulung usw.²³ Lietsch berichtet, daß in der „Kommission

¹⁹ Auskunft eines BGS-Offiziers in Ostritz anlässlich eines Besuches von Teilnehmern der Caritas Fachtagung „Migrationsarbeit mit Grenzen“ 10.3.-13.3.1997

²⁰ ab 1998 gehört Mecklenburg-Vorpommern zum Grenzschutzamt Nord

²¹ Mitteilung des BGS Frankfurt (Oder) vom 23.9.97

²² Süddeutsche Zeitung 20.10.1996

²³ Albrecht, a.a.O.,S. 12f.

2“, in der Kriminalitätsangelegenheiten zur Sprache kommen, die Vorgehensweise bis hin zur „Festlegung von Untersuchungshandlungen“ gegen Dokumentenfälschung, „Menschenhandel“ und organisierte Grenzüberschreitung besprochen werde. Auch Staatsanwälte würden hinzugezogen. Die Ausbildung von polnischen Hundeführern, der gemeinsame Einsatz von Polizeibeamten beider Länder auf dem Markt in Slubice und auf dem Weihnachtsmarkt in Frankfurt (Oder) werden auf dieser Arbeitsgruppen-Grundlage organisiert.²⁴ Angestrebt werden gemeinsame Dienststellen in Frankfurt/Slubice, wie auch in Görlitz/Zgorzelec und Guben/Gubin in Sachsen.

- Beamte des BGS der sächsischen Landespolizei sowie des polnischen Zolls und der polnischen Polizei gehen im sächsischen Grenzgebiet zusammen auf Streife.²⁵
- 1997 wurde auf Betreiben der Innenminister Sachsens, Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns eine Arbeitsgemeinschaft für polizeiliche Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas (AG Pol MOE) gegründet. Die letzte bekanntgewordene Tagung dieser Arbeitsgruppe fand im Juni 1997 in Sofia (Bulgarien) statt. Schwerpunkte dieser Arbeitsgemeinschaft sind u.a. die schon erwähnte deutsch-polnische Arbeitsgruppe von Polizei und Staatsanwaltschaften, Stipendien polnischer Polizisten beim BKA mit Praktikumsabschnitten in den neuen Bundesländern, gemeinsame Trainings und Schulungen von Spezialeinheiten sowie die unmittelbare Zusammenarbeit „am Einzelfall grenzüberschreitender Kriminalität und OK“.²⁶
- 1995 wurden LKA-Koordinierungsstellen (KOST) in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen eingerichtet. Hier arbeiten polnisch sprechende BeamtInnen, u.a. polnische StaatsbürgerInnen, die in Deutschland verbeamtet wurden. Die KOST in Anklam gilt in ihrer Zusammenarbeit mit dem sog. Sachgebiet 26 - grenzüberschreitende Kriminalität - deutschlandweit als Pilotprojekte.²⁷ Diese KOST-BeamtInnen verfügten über „ein paar direkte Drähte zu Ansprechpartnern jenseits der Grenze“, was „die Arbeit effizienter (machte), als es der bisher übliche Weg über Bundes- und Landeskriminalämter und Interpol zuließ.“²⁸

²⁴ Lietsch, Hartmut: Bericht, o.T. Ms., in: Expertenhearing, a.a.O., S. 28ff.

²⁵ Sächsisches Staatsministerium des Innern, Pressemitteilung 80/97, 4.8.1997

²⁶ Ebd.

²⁷ Nordkurier v. 11.2.1997

²⁸ Der Spiegel Nr. 8/1997

- Am 29.8.1997 trafen sich die Innenminister Schleswig-Holsteins, Hamburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Bremens, Niedersachsens, Brandenburgs, Berlins, Sachsen-Anhalts sowie Vertreter von BKA und BGS auf dem Gelände des LKA Brandenburg in Basdorf und verabschiedeten einen Beschluß zur polizeilichen Zusammenarbeit im Ostseeraum. Als Ziel wurde genannt, vor allem die „Schleuserkriminalität“ „innerhalb gemeinsamer Ermittlungsgruppen“ zu bekämpfen.²⁹ Angestrebt wird außerdem die „Öffnung der Sachfahndung nach einschlägigen Personaldokumenten für die außerpolizeilichen Behörden oder die Anwendung eines Rasters zur Feststellung erster Verdachtsmomente für Schleusungen.“³⁰

Nachzutragen bleibt der jüngste Versuch der polnischen Regierung, einigen Schengener Anforderungen nachzukommen: Am 27.12.1997 trat das neue Ausländergesetz mit Carrier Sanctions, Einschränkung des Asylrechts, Neuregelung der Abschiebehaft u.v.a.m. in Kraft, und seit dem 1.1.1998 gelten verschärfte Einreisebestimmungen - Visapflicht, zentralkontrollierter Einladungsnachweis - für BewohnerInnen von Belarus und Rußland. Die Folge war der Zusammenbruch der lokalen ostpolnischen Ökonomie, die zu einem großem Teil aus unregistrierten Kleinfabriken und aus Suitcase-Trade über die Grenzen hinweg besteht. Nun arbeitet die Regierung in höchster Eile eine neue Einreiseregulung aus, ein Billigvisum soll für sechs Dollar direkt an der Grenze ausgegeben werden. Für Flüchtlinge und MigrantInnen wird es also auch weiterhin in Polen Nischen geben, solange die Schattenwirtschaft nicht abgeschafft werden kann.

Helmut Dietrich ist Mitglied der Forschungsgesellschaft Flucht und Migration und arbeitet beim Hamburger Institut für Sozialforschung

Dieser Artikel erscheint auch in einem Heft mit dem Titel „Deutsches Grenzregime“, das der niedersächsische Flüchtlingsrat (Lessingstr. 1, 31135 Hildesheim) im April herausgibt. Einen umfangreicheren Beitrag von Helmut Dietrich, zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und zur Flüchtlingsthematik, publiziert ferner die vom Hamburger Institut herausgegebene Zeitschrift „Mittelweg“.

²⁹ Brandenburg, Ministerium des Innern, Pressemitteilung Nr. 63/97 v. 29.8.1997

³⁰ Ebd.

Anschluß ans Europa der Polizeien

Die Schweiz und Schengen

von Heiner Busch

Seit Oktober 1997 ist die Schweiz von Staaten umgeben, die allesamt das Schengener Durchführungsübereinkommen anwenden. Als Nicht-EU-Staat kann die Eidgenossenschaft nicht Mitglied der Schengen-Gruppe werden, dennoch bemüht sich das schweizerische Justizministerium, das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), seit mehreren Jahren um einen Anschluß ans Europa der Polizeien. Hilfe kommt jetzt aus Deutschland und Österreich.

Ohne Beteiligung an den verschiedenen Formen der polizeilichen und ausländerpolitischen Kooperation der EU-Staaten drohe die Schweiz zu einer „Insel der Unsicherheit“, zu einem „Restasylland“ für in der EU abgewiesene Flüchtlinge, zu einem „Rückzugsraum“ für ausländische Terroristen und Mafiosi zu werden, die sich vor dem Schengener Informationssystem in der Schweiz in Sicherheit bringen. So lautet die offizielle Sprachregelung der schweizerischen Behörden seit Anfang der 90er Jahre. Des langen und breiten wurde sie ausgeführt durch die von der Landesregierung, dem Bundesrat, 1990 eingesetzte „Expertenkommission Grenzpolizeiliche Personenkontrolle“ (EGPK). In ihrem Schlußbericht vom Januar 1993 riet die von dem reaktionären „liberalen“ Parlamentarier François Leuba präsidierte EGPK zu „Ausgleichsmaßnahmen“: erweiterter Staatsschutz im Innern und nach außen Annäherung an Schengen.

Das Rezept wurde angenommen. In dem Wust von Verordnungen und Gesetzen zur Verbesserung der inneren Sicherheit, die das EJPD seit Jahren über die Bühne bringt, bildet die Schengen- und EU-Kompatibilität ein wiederkehrendes Begründungsmuster. Während der Bundesrat in den laufenden Verhandlungen mit der EU-Kommission weiterhin die volle Niederlassungsfreiheit verhindert, präsentiert er sich in Sachen Innere Sicherheit als sehr europäisch: Was im Innern durchgesetzt werden soll, erhält mit dem Verweis auf Europa eine zusätzliche Weihe - egal, ob es um die Visumpolitik, die Einführung von Datenbanken zur Bekämpfung von „organisierter Kriminalität“

und Drogenhandel oder um die derzeit vom Parlament beratene Totalrevision des Asylgesetzes geht.

Schengener Politik wird aber nicht nur „autonom nachvollzogen“. Seit 1991 schon führt man regelmäßig Konsultationen mit der jeweiligen Schengen-Präsidentschaft. Dennoch bleiben Mitgliedschaft oder Assoziierung vorläufig in weiter Ferne. Als Nicht-EU-Staaten wurden bisher nur Norwegen und Island an Schengen herangeführt. Ihre Assoziierung war Vorbedingung für den Beitritt der nordischen EU-Mitgliedstaaten Dänemark, Schweden und Finnland, die die Nordische Paßunion nicht durch eine Außengrenze geteilt sehen wollten. Eine vergleichbare Regelung für die Schweiz ist nicht in Sicht: Sie hat im Dezember 1992 den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum verworfen, sie strebt vorerst keinen EU-Beitritt an und akzeptiert auch - siehe oben - die Niederlassungsfreiheit nicht.

Um sich an Schengen zu beteiligen, führt das EJPD nun bilaterale Verhandlungen mit allen vier Nachbarstaaten. Dabei geht es jeweils um ein ganzes Set von Verträgen: Rückübernahmeabkommen, Vereinbarungen über die polizeiliche Zusammenarbeit an der Grenze und schließlich allgemeine Staatsverträge über Polizeikooperation. Mit Deutschland ist man am weitesten gediehen. Bereits im Dezember 1993 wurde ein Rückübernahmeabkommen abgeschlossen, das am 1. Januar 1996 in Kraft trat. Beim Besuch von Bundesinnenminister Kanther in Bern Ende November 1995 einigten sich beide Seiten zudem auf eine Erklärung, in der Verhandlungen über den Aufbau eines „kooperativen Sicherheitssystems an der gemeinsamen Grenze“ angekündigt wurden. Am 11. Dezember vergangenen Jahres unterschrieben der BMI-Staatssekretär Kurt Schelter und der Direktor des Berner Bundesamtes für Ausländerfragen und ehemalige oberste Staatsschützer des Landes, Peter Huber, ein „Memorandum of Understanding“.¹ Eine fast gleichlautende Vereinbarung war am 8. Oktober vom österreichischen Innenminister Schlögl und EJPD-Chef Arnold Koller unterzeichnet worden.

Außen- oder Binnengrenze

Die Grenze zwischen der Schweiz und ihren Schengener Nachbarn war nie eine richtige Außengrenze. Die hier praktizierten selektiven Kontrollen werden mit den Memoranden festgeschrieben. „Die deutsche Seite“, so Punkt 4.5. der Vereinbarung, „will sich für eine Verständigung der Schengen-Staaten einsetzen, daß schweizerische Staatsangehörige an den Schengen-Außengrenzen nicht dem Kontrollstandard für Drittausländer unterliegen sollen.“ Weiße schweizerische WohlstandsbürgerInnen werden von der

¹ Siehe: die Dokumentation im Anschluß an diesen Artikel

„eingehenden Kontrolle“ nach Außengrenzenstandard nichts zu fürchten haben. Dieser ist reserviert für die wirklichen DrittausländerInnen, die man an dunkler Haut und armem Aussehen zu erkennen hat.

In erster Linie für (bzw. gegen) diese sind auch die Vereinbarungen gemacht: Polizei, Grenzschutz bzw. Grenzschutz sowie Zoll von beiden Seiten der Grenze sollen „vor allem im Bereich der illegalen Zuwanderung“ zusammenarbeiten. Die Grenze wird in Zukunft arbeitsteilig kontrolliert und überwacht. Einsatzpläne werden „zwecks optimaler Ressourcennutzung“ aufeinander abgestimmt - und zwar sowohl hinsichtlich der „stationären“ Kontrollen an den Grenzübergängen, als auch in bezug auf „mobile“ Überwachung an der grünen Grenze und im „rückwärtigen Grenzraum“. Klammheimlich führt so auch die Schweiz das deutsche Konzept der „Schleierfahndung“ ein.

Die Memoranden entsprechen weitgehend dem Schema, das in den Abkommen über die grenznahe Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Partnern ausgehandelt wurde: gemeinsame Lageanalysen, regelmäßige Treffen, Informationsaustausch, Verbesserung der Kommunikation durch Benennung von Ansprechpartnern, Klärung von Zuständigkeiten und grenzüberschreitende polizeiliche Funkverbindungen. Die schweizerische Polizei wird auf lange Sicht integriert in die gemeinsame Schengener bzw. EU-Funkfrequenz nach Art. 44 Abs. 1 SDÜ. Im Memorandum mit Deutschland sind zusätzlich „grenzpolizeiliche Kontaktstellen“ vereinbart. Im Schengener Kontext beschrieb das BMI deren Aufgabe als „Durchführung der Überstellungen und Zurückschiebungen auf der Grundlage der zwischen Deutschland einerseits und Belgien, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden andererseits vereinbarten Rückübernahmeabkommen“². Da die BRD 1993 auch mit der Schweiz ein Rückübernahmeabkommen geschlossen hat, kann in Punkt 4.6. des Memorandums dieselbe Aufgabenstellung eingeführt werden. Angestrebt wird aber nicht nur die Rückübernahme von Personen, die sich ohne die erforderlichen Papiere von der einen auf die andere Seite der Grenze begeben haben, sondern auch die „konzertierte Rückführung“. Anders ausgedrückt: Deutsche und schweizerische Polizisten werden demnächst „Repatriierungskontingente“ zusammenlegen und die Charterflüge nach Belgrad und Pristina gemeinsam mit Abzuschiebenden füllen.

Grenzüberschreitende Polizeikooperation

Mit gemeinsamen Einsatzleitungen, Ermittlungs- und Observationsgruppen beginnen die Memoranden den Einstieg in eine erweiterte grenzüberschrei-

² BMI: Künftige Aufgabenstellung des BGS an den Westgrenzen Deutschlands nach Inkraftsetzung des Schengener Abkommens am 26. März 1995, (vermutl. Sommer 95)

tende polizeiliche Kooperation. Die ausländischen Teilnehmer dieser Gruppen nehmen zwar an diversen Ermittlungshandlungen teil, haben aber vorerst nur „Informations- und Beratungsfunktion“ und keine eigenen Befugnisse.

Dies kann sich aber bald ändern. Mit Deutschland sind die Verhandlungen über einen Staatsvertrag schon sehr weit fortgeschritten, so bestätigte der schweizerische Delegationsleiter Huber unsere telefonische Anfrage Anfang November 1997. In diesem zu ratifizierenden Vertrag sind u.a. Befugnisse zur grenzüberschreitenden Nacheile und Observation enthalten. Bei diesen bereits feststehenden Regelungen wolle man - so Huber - der anderen Seite „weder Fallen stellen, noch Fesseln“ anlegen. Verabredet wurde eine „offene Regelung“. Die von einem Kanton ausgesprochene Nacheile-Genehmigung soll für alle anderen Kantone mitgelten. Theoretisch könnten deutsche Polizeibeamte dann bis hinunter nach Chiasso an der italienischen Grenze durchrauschen. Derart offen waren unter den Schengen-Staaten nur Deutschland und Österreich. Alle anderen haben in den Zusatzprotokollen zu Art. 41 SDÜ Einschränkungen gemacht.

Nicht einmal im SDÜ hat man sich auf eine Regelung grenzüberschreitender verdeckter Ermittlungen geeinigt, wie sie jetzt im deutsch-schweizerischen Staatsvertrag vorgesehen ist. Grundlage sei das jeweilige nationale Recht. Pikant ist dabei allerdings, daß eine Rechtsgrundlage für verdeckte Ermittlungen in der Schweiz erst in Arbeit ist. Der Gesetzentwurf soll dieses Frühjahr in die Beratung der Rechtskommission des Nationalrats (der großen Kammer) gehen und könnte allenfalls Ende des Jahres verabschiedet werden.

Ähnlich sieht es beim Informationsaustausch aus. Seit einigen Jahren hat das schweizerische Bundesamt für Polizeiwesen online-Zugang zu den Sachfahndungsdaten von INPOL. Umgekehrt kann das Bundeskriminalamt Sachdaten aus dem schweizerischen Fahndungssystem RIPOL abrufen. Jetzt soll zusätzlich der gegenseitige online-Zugriff auf Fahrzeug- und Halterdaten des deutschen Zentralen Verkehrsinformationssystems ZEVIS bzw. des schweizerischen Motorfahrzeug-Informationssystems MOFIS ermöglicht werden. Die gesetzliche Grundlage für MOFIS ist derzeit in parlamentarischer Beratung. Im Gesetzentwurf „über Schaffung und Anpassung gesetzlicher Grundlagen für Personenregister“ vom September 1997 fehlt übrigens jeglicher Hinweis auf die Weitergabe von MOFIS-Daten ins Ausland.

Die Schweiz wird zwar vorerst keinen Zugang zum SIS erhalten. Dennoch hat sie sich über die bilaterale Hintertür sehr weit ins europäische Polizeihaus hineinbegeben - ohne Vorleistungen beim freien Personenverkehr und ohne parlamentarische Kontrolle.

Dokumentation: Memorandum of Understanding

Das Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement

bekunden aufgrund der Gemeinsamen Erklärung des Bundesministers des Innern der Bundesrepublik Deutschland und des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 27. November 1995 sowie der anschließend geführten Gespräche zu ihrer Umsetzung und unbeschadet bestehender Abkommen und Vereinbarungen die Bereitschaft, ein kooperatives Sicherheitssystem an der gemeinsamen Grenze und in den Grenzgebieten im Einvernehmen einerseits mit den Ländern Baden-Württemberg und Bayern sowie andererseits den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aarau, Zürich, Schaffhausen, Thurgau und St. Gallen zu betreiben.

Zu diesem Zweck soll die Zusammenarbeit folgende Bereiche umfassen:

- 1. Die Polizei-, die Grenzpolizei- sowie die Grenzschutz-, Grenzschutz- und Bahnpolizeibehörden** sollen in den Grenzgebieten die Zusammenarbeit verstärken bei der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, vor allem im Bereich der illegalen Zuwanderung, sowie bei der Bekämpfung einschließlich der Verhütung und Verfolgung von Straftaten auf der Grundlage und nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts. Die internationale Kooperation auf dem Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung durch nationale Zentralstellen, insbesondere im Rahmen der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (IKPO-Interpol) soll in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften im Sinne dieses Memorandum of Understanding in den Grenzgebieten ergänzt werden,
- 2. Die Zollverwaltungen** sollen im Rahmen ihrer Zuständigkeit in diese Zusammenarbeit auch insoweit einbezogen werden, als sie Aufgaben in Zusammenhang mit Verboten und Beschränkungen des grenzüberschreitenden Verkehrs wahrnehmen. Die Zusammenarbeit der Zollbehörden aufgrund bestehender oder künftiger bi- oder multilateraler Vereinbarungen soll unberührt bleiben.

3. Behörden

Die deutsche Seite weist darauf hin, daß

3.1 in der Bundesrepublik Deutschland

3.1.1 Polizeibehörden in den Grenzgebieten sind,

in Baden-Württemberg
die Landespolizeidirektion Freiburg,
die Landespolizeidirektion Tübingen,
die Wasserschutzpolizeidirektion Mannheim,
und ihre jeweils nachgeordneten Dienststellen
sowie das Landeskriminalamt in Angelegenheiten der Kriminalitätsbekämpfung in den Grenzgebieten, wobei in Fällen von übergeordneter und überregionaler Bedeutung das Bundeskriminalamt nachrichtlich beteiligt werden soll,

in Bayern

das Präsidium der bayerischen Grenzpolizei,

die Grenzpolizeiinspektion Lindau,

das Polizeipräsidium Schwaben,

die Polizeidirektion Kempten

sowie das Landeskriminalamt in Angelegenheiten der Kriminalitätsbekämpfung in den Grenzgebieten, wobei in Fällen von übergeordneter und überregionaler Bedeutung das Bundeskriminalamt nachrichtlich beteiligt werden soll,

3.1.2 Grenzschutz- und Bahnpolizeibehörden in den Grenzgebieten sind:

das Grenzschutzamt Weil am Rhein,

das Grenzschutz- und Bahnpolizeiamt Stuttgart,

3.1.3 die Zollbehörden in den Grenzgebieten, soweit sie grenzpolizeiliche Aufgaben wahrnehmen, sind:

die Hauptzollämter Lörrach, Waldshut, Singen, Konstanz, Friedrichshafen und Lindau,

die Zollbehörden in den Grenzgebieten, soweit sie Aufgaben in Zusammenhang mit Verboten und Beschränkungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs wahrnehmen: die oben genannten Hauptzollämter sowie die Zollfahndungsämter Freiburg, Stuttgart und München.

Die schweizerische Seite weist darauf hin, daß

3.2 in der Schweiz die zuständigen Behörden sind

3.2.1 die Kantonspolizeien und Fremdenpolizeien der im Einleitungsabsatz genannten Kantone,

3.2.2 die im Grenzgebiet tätigen Polizeibehörden des Bundes

3.2.3 das Grenzwachtkommando Basel und Schaffhausen sowie der Zolluntersuchungsdienst Basel und Schaffhausen.

In Fällen von übergeordneter und überregionaler Bedeutung soll das Bundesamt für Polizeiwesen nachrichtlich beteiligt werden.

4. Beide Seiten erklären ihre Bereitschaft, zur Intensivierung und zum Ausbau der bisherigen Zusammenarbeit folgende Sofortmaßnahmen zu ergreifen:

4.1 Gewährleistung einer einheitlichen Lageanalyse und Einsatzplanung

Beide Seiten

- wollen regelmäßig die Sicherheitslage in den Grenzgebieten nach gleichen oder vergleichbaren Standards erheben, die Erkenntnisse zusammenführen und sie miteinander bewerten, möglichst in gemeinsamen Sitzungen unter Beteiligung von Vertretern der zuständigen Polizei-, der Grenzpolizei-, der Grenzschutz-, Grenzschutz- und Bahnpolizei- sowie der Zollbehörden,
- wollen die Grenzgebiete einer sicherheitsgeographischen Analyse als Hilfsmittel bei der Erstellung gemeinsamer oder aufeinander abgestimmter Einsatzpläne und deren Ausführung unterziehen,
- wollen bei der grenzpolizeilichen Einsatzplanung von einem Konzept ausgehen, das Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen flexibel in stationärer oder mobiler Form an Grenzübergängen oder an sonstigen Stellen im rückwärtigen Grenzraum vorsehen soll,
- wollen, soweit möglich, die grenzpolizeilichen Kräfte im Sinne einer wirksamen Ressourcennutzung in den gegenüberliegenden Grenzabschnitten koordinieren.

4.2 Erweiterung der Kommunikationsstrukturen und -wege

Beide Seiten erklären ihre Bereitschaft, ihr Kommunikationsnetz auszubauen und

- ein gemeinsames Verzeichnis mit Angaben über Zuständigkeiten und Erreichbarkeiten zu erstellen,
- Ansprechpartner für bestimmte Aufgabengebiete bei den in Nrn. 3.1 und 3.2 bezeichneten Behörden sowie Beauftragte dieser Behörden zu benennen, die insbesondere den Erkenntnisaustausch unterstützen und bei der Lageerhebung und der Abstimmung der Einsatzmaßnahmen mitwirken sollen,
- nach Bedarf Kontaktdienststellen einzurichten, namentlich für den grenz- und bahnpolizeilichen Bereich, zum Zwecke der raschen Informationssteuerung und Einsatzkordinierung sowie als Stützpunkte mit Führungs- und Leitstellenfunktion, in denen Bedienstete beider Seiten räumlich unmittelbar rund um die Uhr zusammenarbeiten sollen,
- bis zur Umstellung auf europäisch einheitliche Ausstattung und Frequenzen Funkverbindungen zu halten, soweit möglich, nach vorheriger Einholung der erforderlichen Konzession durch Austausch von Geräten.

4.3 Verbesserung des Informationsaustauschs

Beide Seiten erklären ihre Bereitschaft,

- im Einzelfall einander die Personalien von Beteiligten an Straftaten in den Grenzgebieten, namentlich auch von Hinterleuten und Drahtziehern, sowie

Informationen über Täterverbindungen, typisches Täterverhalten und über den Sachverhalt mitzuteilen,

- sich einander über bevorstehende, polizeilich relevante Ereignisse und Aktionen zu unterrichten und einander im Einzelfall Personalien und Erkenntnisse über Personen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung mitzuteilen,
- einander zu festen Meldeterminen sowie anlaßbezogen für die gemeinsame Lageerhebung und Einsatzplanung bedeutsame Daten zuzuleiten,
- Erfahrungen und Erkenntnisse, vor allem über Methoden der Kriminalität in den Grenzgebieten und neue Formen der Tatbegehung zu übermitteln.

4.4 Verstärkung der Kooperation bei Einsätzen und Ermittlungen sowie bei der Verhütung von Straftaten

Beide Seiten erklären ihre Bereitschaft,

- bei Bedarf gemeinsame Einsatzleitungen und Befehlsstellen zu bilden,
- bei Bedarf gemischt besetzte Kontroll-, Observations- und Ermittlungsgruppen einzurichten, in denen die Angehörigen des einen Staates bei Einsätzen im Hoheitsgebiet des anderen Landes Informations- und Beratungsfunktionen versehen sollen,
- sich nach Maßgabe festgelegter Pläne an grenzüberschreitenden Fahndungsmaßnahmen, z.B. an Ringalarmfahndungen nach flüchtigen Straftätern zu beteiligen,
- gemeinsam kriminalpolizeiliche Vorbeugeprogramme zu planen und durchzuführen.

4.5 Kooperative Grenzkontrollpraxis

- Die Grenzpolizei-, Grenzschutz- und Grenzschutzbehörden beider Seiten sollen in nationaler Verantwortung den Ein- und Ausreiseverkehr kontrollieren und ausreisewillige Ausländer, die die für die Einreise in das Hoheitsgebiet der jeweils anderen Seite erforderlichen Dokumente nicht besitzen, darauf hinweisen, daß sie deswegen grundsätzlich mit einer Einreiseverweigerung rechnen müssen.
- Die zuständige Grenzpolizei-, Grenzschutz- oder Grenzschutzbehörde der einen Seite soll auf Anfrage der anderen Seite mitteilen, ob sie einen namentlich bezeichneten Ausländer aufgrund einer Ausschreibung zur Einreiseverweigerung beim Versuch der Einreise in ihr Hoheitsgebiet zurückweisen wird, worauf die anfragende Seite den Ausländer über diese Auskunft informieren soll.
- Die deutsche Seite will sich für eine Verständigung der Schengen-Staaten einsetzen, daß schweizerische Staatsangehörige an den Schengen-Außengrenzen nicht dem Kontrollstandard für Drittausländer unterliegen sollen.

4.6 Gemeinsame Bestrebungen zu einer erleichterten Rückführung von Drittausländern

Beide Seiten erklären ihre Bereitschaft,

- auf der Grundlage des bilateralen Rückübernahmeabkommens vom 20. Dezember 1993 unter Beteiligung des dort vorgesehenen Expertenausschusses Verfahren zur Erleichterung der Überstellung und Rückübernahme von Drittausländern an der deutsch-schweizerischen Grenze zu entwickeln,
- eine konzertierte Rückführungspraxis, etwa durch Zusammenlegung von Repatriierungskontingenten und Inanspruchnahme gemeinsamer Charterflüge zu prüfen.

4.7 Zusammenarbeit bei der Aus- und Fortbildung

Beide Seiten erklären ihre Bereitschaft,

- die Lehrpläne für die Aus- und Fortbildung auszutauschen und die wechselseitige Übernahme von Ausbildungsinhalten zu erwägen,
- gemeinsame Aus- und Fortbildungsseminare sowie grenzüberschreitende Übungen durchzuführen,
- Vertreter des anderen Staates als Beobachter zu nationalen Übungsveranstaltungen und besonderen Einsätzen einzuladen,
- gegenseitig Beamte zu entsenden, die sich im Nachbarland über polizeiliche Strukturen und Befugnisse informieren sollen.

5. Datenübermittlung

Die Datenübermittlung soll im Rahmen der jeweils geltenden datenschutzrechtlichen nationalen Bestimmungen, bei der Übermittlung von Daten durch Polizeibehörden der Länder nach den landesrechtlichen Datenschutzvorschriften erfolgen.

6. Überprüfung der Realisierung

Eine gemeinsame Arbeitsgruppe beider Seiten soll regelmäßig die Realisierung der Sofortmaßnahmen überprüfen und feststellen, ob Ergänzungsbedarf besteht.

Bonn, den 11. Dezember 1997
in zwei Ausfertigungen

Der Staatssekretär im
Bundesministerium des
Innern der Bundesrepublik
Deutschland

Der Direktor des Bundesamtes für
Ausländerfragen im Eidgenössischen
Justiz- und Polizeidepartement

Schleierfahndung im Hinterland

Das ganze Land als zweite 'Grenzlinie'

von Albrecht Maurer

In geradezu faszinierender Weise schaffen es die Innenministerien und Polizeistrategen, selbst kleinste Schrittden zu mehr Freizügigkeit in Europa wie den Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen mit einem Ballast an repressiven Maßnahmen wettzumachen. Dabei reichen ihnen nicht einmal die im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) verabredeten Ausgleichsmaßnahmen. Ausgeglichen wird auch im Innern des Landes, u.a. mit „verdachts- und anlaßunabhängigen Personenkontrollen“. Der ausgebreitete „Fahndungsschleier“ beschränkt sich nicht auf das grenznahe Gebiet, sondern reicht tief ins Land hinein.

In demokratischen Staaten - so will es die liberale Tradition - sind die Grenzen der einzige Ort, an dem Personen ohne Anlaß und ohne jeglichen Verdacht jederzeit kontrolliert werden können. Im Inland gilt Freizügigkeit. Hier darf nur überprüft werden, wer durch sein Verhalten dazu Anlaß gibt - wegen einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder wegen eines Straftatverdachts. Seit den 70er Jahren schon hat man sich sowohl in Deutschland, als auch in anderen europäischen Staaten von dieser Tradition entfernt. An „gefährdeten Orten“ kann schon lange „verdachtsunabhängig“ kontrolliert werden.

Seitdem über die Öffnung der Binnengrenzen im Schengener Raum diskutiert wird, scheint es mit dieser Tradition ganz vorbei. Die Grenze verlandet ins Staatsinnere und wird flexibel. Die grenzpolizeiliche Strategie - so erklärt Markus Hellenthal, Referatsleiter Bundesgrenzschutz (BGS) im Bundesinnenministerium (BMI) - „verläßt die starre Grenzlinie und richtet ihr grenzpolizeiliches Augenmerk auf den Grenzraum, wie er in § 2 Abs. 2 Nr. 3 und § 23 Abs. 1 Nr.1 des Bundesgrenzschutzgesetzes genannt ist.“¹ Bis 30 Kilometer hinter der Grenze darf der BGS Personen anhalten und kontrollieren. So

¹ Kriminalistik 2/97, S. 123

verfährt er nicht nur an den Außengrenzen, sondern auch an den Binnengrenzen, wo es nach Inkraftsetzen des SDÜ keine Kontrollen mehr geben soll. „Im Rahmen des nationalen und internationalen Sicherheitsverbundes“, so Hellenthal, gehe das grenzschützerische Augenmerk „notwendigerweise auch darüber hinaus.“ Damit sind einerseits die Polizeien der Nachbarstaaten gemeint: Sowohl mit den Schengener Vertragsstaaten als auch mit den Nachbarn im Osten wurden und werden Abkommen über grenzüberschreitende Kooperation, verbesserte Kommunikation, abgestimmte Einsatzpläne, etc. vereinbart. Andererseits bezieht sich Hellenthal auf die Tiefe des inländischen Raumes, in dem die Polizeien der Länder zuständig sind.

„Die Öffnung der Binnengrenzen zu unseren europäischen Nachbarn und die Einbindung Deutschlands in den wachsenden Schengener Verbund“, so argumentiert denn auch Bundesinnenminister (BMI) Kanther, „stellen auch an die Sicherheitspolitik der Länder neue Anforderungen. Durch den Wegfall der Personenkontrollen an den Schengener Binnengrenzen kommt der verstärkten polizeilichen Überwachung der grenznahen Region und der Verkehrsknotenpunkte maßgebliche Bedeutung zu. Nur durch einen gemeinsamen ‘Sicherheitsschleier’ von Bundesgrenzschutz und Landespolizeien könne verhindert werden, daß Kriminelle ungestört von einem Staat in den anderen reisen können.“²

Die neue Verantwortung der Länder

Bayern war im Dezember 1994 das erste Bundesland, das diesen neuen Anforderungen nachkam und in seinem Polizeiaufgabengesetz Befugnisse für „verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen“ im Gebiet bis 30 Kilometer hinter der Grenze sowie auf Durchgangsstraßen und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs verankerte. Gerechtigt wurde das mit dem EU-Beitritt Österreichs und der bald darauf zu erwartenden Anwendung des SDÜ. Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen folgten mit gleichen Regelungen und Begründungen; in anderen Bundesländern gibt es entsprechende Initiativen.³

Geradezu absurd mutet es dabei an, daß selbst Thüringen, das weder eine Schengen-Binnen- noch eine Schengen-Außengrenze hat, den Wegfall der Grenzkontrollen kompensieren will. In den Worten der Gesetzesbegründung: Thüringen grenze „zwar nicht unmittelbar an einen Schengen-Mitgliedstaat“, „das Zusammenwachsen der europäischen Staaten, die mit der Bewegungs-

² Presseerklärung des BMI vom 17.7.1996

³ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.1.1998

freiheit einhergehende Migration und die damit im Zusammenhang stehenden Kriminalitätsformen (zeigen jedoch), daß auch Thüringen aufgrund seiner schnellen Verkehrsverbindungen im europäischen Sicherheitsraum nicht außerhalb des kriminalgeographischen Spektrums liegt.“ Man wolle „sowohl auf die grenzüberschreitende als auch auf die sonstige mittlere bis schwere Kriminalität den Fahndungsdruck“ erhöhen.⁴

Zweite Grenzlinie

Die neuen Kontrollformen, so hatte u.a. der Leiter der baden-württembergischen Polizeifachhochschule Thomas Feltes argumentiert, widersprechen „zumindest dem Geist des Schengener Abkommens, wonach der Grenzübertritt zwischen den Vertragsstaaten gerade ohne (auch die Angst vor) eine(r) regelmäßigen Kontrolle möglich sein soll- und zwar nicht nur direkt an der Staatsgrenze, sondern auch darüber hinaus.“⁵ Um den Verdacht zurückzuweisen, eine zweite Grenzlinie aufzubauen oder „schengenwidrige Ersatzgrenzkontrollen“ einzuführen, betreiben BMI und Länder viel juristische Akrobatik:

In bezug auf die Aktivitäten des BGS im 30 Kilometer-Grenzraum differenziert BMI-Staatssekretär Schelter zwischen der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs und der „polizeilichen Überwachung der Grenze“. Erstere sei an den Binnengrenzen durch Art. 2 SDÜ verboten, letztere sei „hingegen eine allgemeine und zunächst nicht konkretisierte oder personenbezogene Aufgabe der Gefahrenvorsorge. Diese rein beobachtenden Maßnahmen liegen unterhalb einer Eingriffsschwelle und beziehen sich nicht auf eine konkret durchzuführende Personenkontrolle. Sie sind daher vom SDÜ nicht angesprochen bzw. nicht geregelt.“⁶

Während die mobilen Streifen des BGS im Grenzgebiet zu einer rein beobachtenden Tätigkeit herunterdefiniert werden, bedienen sich die Landesgesetzgeber einer Lücke in Art. 2 SDÜ selbst. Nach Abs. 1 sind zwar an den Binnengrenzen die Grenzkontrollen abgeschafft. Die „Ausübung der Polizeibefugnisse durch die nach nationalem Recht zuständigen Behörden“ bleiben dagegen nach Abs. 3, „von der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen unberührt.“ Dies bedeute, so deduziert ein Ministerialrat aus dem baden-württembergischen Innenministerium, „daß die polizeirechtlichen Befugnisse nicht auf die Grenze bzw. das Überschreiten der Grenze beschränkt gelten

⁴ Ltg. Thüringen, Drs. 2/2030, S. 1f.

⁵ in: Bündnis 90/ Die Grünen Baden-Württemberg: Anlaßunabhängige Polizeikontrollen im Spannungsfeld zwischen Polizeipraxis und Bürgerrechten, Dokumentation einer Anhörung am 4.7.1996

⁶ Brief an Manfred Such (MdB), 24.5.1995

dürfen.“ Zwar sei es in den in Frage kommenden Fällen regelmäßig vorher zu einem Grenzübertritt gekommen, „die Kontrolle erfolgt aber nicht aus diesem Anlaß, sondern um die Fahndungsmöglichkeiten zur Bekämpfung von Straftaten zu verbessern.“⁷

In der Tat werden die neuen Kontrollbefugnisse in den Landespolizeigesetzen nicht dem BGS übertragen, sondern der jeweiligen Landespolizei. BGS und Länderpolizeien sollen aber im Rahmen einer „Sicherheitskooperation“ zusammenarbeiten. Zwischen Baden-Württemberg und dem BMI als Dienstherrn des BGS wurde dazu am 18. Juli 1997 ein Mustervertrag geschlossen, dem weitere mit den anderen Ländern an der Westgrenze folgen sollen.

30 Kilometer und kein Ende

Richtig an der Argumentation der Länder, die die neuen Kontrollbefugnisse eingeführt haben, ist, daß die Kontrollen keineswegs auf den Grenzraum beschränkt bleiben. Neben der 30 Kilometer-Zone erlaubt das bayerische PAG in § 13 Abs. 1 Nr. 5 landesweit verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen - und zwar auf „Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und anderen Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr) und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs“. „Wir können es uns nicht leisten“, so erklärte Bayerns Innenstaatssekretär Regensburger bei der Debatte im Dezember 1994, „lediglich an den Schlagbäumen der Schengen- und EU-Außengrenzen auf Kriminelle zu warten. Rechtsbrecher jeglicher Couleur nutzen unsere Verkehrsinfrastruktur für ihre kriminellen Machenschaften. Wir lassen sie jetzt aber nicht mehr unerkannt und unbehelligt einfach im Verkehr mitschwimmen.“⁸

§ 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG Baden-Württemberg kommt ganz ohne die Nennung des Grenzraums aus und beschränkt sich auf Verkehrseinrichtungen - d.h. Flughäfen, Bahnhöfe aller Art, aber auch Tank- und Raststätten sowie Häfen und Anlegestellen - sowie die Durchgangsstraßen. Nachdem Bundesautobahnen und Europastraßen generell unter dem Verdacht stehen, für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität Bedeutung zu haben, heißt es abschließend: „Im übrigen ist auf die wandelbaren, objektiven Gegebenheiten, wie sie nach dem jeweiligen polizeilichen Lagebild zu erkennen sind, abzustellen.“⁹

Dem hatte in einer Anhörung der baden-württembergischen Grünen schon der Direktor des Polizeipräsidiums Unterfranken aus dem benachbarten Bay-

⁷ Die Polizei 3/97, S. 73

⁸ Zit. nach: Die Polizei 8/97, S. 218

⁹ Ltg. Baden-Württemberg, Drs. 12/52, S. 6

ern das Wort geredet: Da „einzelne Täter auf das sonstige Straßennetz ausweichen, (...) wäre es wünschenswert, daß diese Kontrollbefugnisse auch auf solche Straßen ausgedehnt werden könnten, für die eine erhebliche Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr nicht generell gegeben ist.“ Zum sächsischen Entwurf stellt das dortige Innenministerium konsequenterweise fest, daß auch „Schleichwege“ zwischen Fernstraßen, d.h. einfach Nebenstrecken, erfaßt sind. Kein Aprilscherz ist, daß Bayern seine Schleierfahndung ab April dieses Jahres auch auf die Großstadt München ausdehnen wird. „Von der Grenze lernen“, heiße das Motto.¹⁰

Die Ausrichtung der neuen Kontrollkonzeption läßt sich tatsächlich nur mit dem vergleichen, was bisher an der Grenze möglich war. Die Kontrollstellenparagrafen, die mit dem Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes seit 1977 in die Länderpolizeigesetze eingeflossen sind, erlaubten zwar auch schon Jedermanns-Kontrollen. Die Auswahl der „gefährdeten“ bzw. „gefährlichen“ Orte, an denen Kontrollstellen eingerichtet werden dürfen, sei begrenzt gewesen auf Punkte mit spezieller Kriminalitätsbelastung, so argumentieren die Vertreter der Schleierfahndung. Ansonsten habe man sich weiterhin dem Instrument der Verkehrskontrolle bedienen müssen, dem jeder AutofahrerIn jederzeit unterworfen werden konnte. Allerdings sei hier nur die Kontrolle von Führerscheinen und der Verkehrstauglichkeit des Wagens, nicht aber die Durchsuchung des Wagens und die Überprüfung von (Bei-) FahrerInnen anhand der Fahndungsdateien möglich gewesen.¹¹

Dennoch bildete die Verkehrsfahndung in Bayern den Ausgangspunkt für das neue Kontrollkonzept. „Um Autobahnen nicht zu einer Art rechtsfreiem Raum für Kriminelle und illegale Ausländer werden zu lassen“, sind seit Anfang der 90er Jahre in allen bayerischen Polizeipräsidien „bei den für die Autobahnen zuständigen Verkehrspolizeistellen Fahndungs- und Kontrolltrupps in einer Stärke zwischen fünf bis acht Beamten aufgestellt“ worden. Diese hatten allerdings keine verkehrspolizeilichen Aufgaben, sondern sollten „allgemeine Personen- und Sachfahndung“ betreiben, das „Schleuserunwesen“ bekämpfen, „ausländer- und asylrechtliche Bestimmungen“ überwachen und auch die „Fachdienststellen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Rauschgiftkriminalität“ unterstützen. Aktiv wurden die Fahndungstrupps nicht nur in Uniform, sondern auch in Zivil und mit „neutralen Dienstfahrzeugen“.¹² Zur technischen Ausstattung gehörten Notebooks, die die Abfrage polizeilicher Dateien ermöglichen, sowie Doku-Boxen

¹⁰ Süddeutsche Zeitung vom 18.3.1998

¹¹ Siehe u.a. für Bayern: Die Polizei, 8/97, S. 217 und für Baden-Württemberg: Die Kriminalpolizei 4/96, S. 177

¹² Die Polizei 8/97, S. 219

mit UV-Lampen und „Fadenzählern“, mit denen Dokumente auf ihre Echtheit überprüft werden können.

Diese Spezialtrupps übernahmen die Weiterbildung anderer Beamter. Die Auflösung der Bayerischen Grenzpolizei soll weitere Verstärkung der Schleierfahnder bringen. „Um das große Fach- und Erfahrungswissen der bislang an der Grenzlinie zur Personenkontrolle eingesetzten Grenzpolizeibeamten weiterhin zielgerichtet nutzen zu können“, sollen in diversen regionalen Organisationsgliederungen der Landespolizei („Schutzbereichen“) Fahndungskommandos von bis zu 100 BeamtInnen gebildet werden. Damit wird nicht nur das Kontrollkonzept der Grenzfehndung, sondern auch gleich das entsprechende Personal ins Landesinnere übertragen.

High-Tech und Instinkt

Auch in Baden-Württemberg fanden schon vor der Einführung des neuen Rechts flächendeckende regionale Großfehndungen zu unterschiedlichen Fehndungsschwerpunkten statt. Hinzu kam mindestens eine Fehndung nach „illegalen“ AusländerInnen pro Monat, 1994 insgesamt 824, bei denen über 8.900 Beamte eingesetzt waren. „Obwohl es sich dabei um eingehend vorbereitete polizeiliche Kontrollen mit gezielter Aufgabenstellung gehandelt hat, hat die Polizei ‘lediglich’ 187 illegal aufhältliche oder beschäftigte Ausländer festgestellt.“¹³ Der Landesdatenschutzbeauftragte fragt daher zu Recht, wieso bei „verdachtsunabhängigen“ Kontrollen „ins Blaue“ der Erfolg größer sein soll, und verweist auf das bayerische Beispiel: Im ersten Jahr nach Inkrafttreten des neuen PAG wurden 23.000 Personen überprüft und dabei 625 Straftaten entdeckt. Technik und Erfahrungswissen der Kontrolleure konnten auch bei bösestem Willen gegen 97% der Kontrollierten nichts finden.

Albrecht Maurer wohnt in Göttingen und publiziert zu Themen aus dem Bereich der ‘Inneren Sicherheit’. Bis 1994 war er Mitarbeiter der AG Innenpolitik der PDS/ Linke Liste im Bundestag.

¹³ in: Bündnis 90/ Die Grünen, Baden-Württemberg, a.a.O.

Große Koalition der Inneren Sicherheit ?

Die gegenwärtige Polizeigesetzgebung der Länder

von Martin Kutscha

„Es geht heute nicht mehr darum, den einzelnen vor dem Staat zu schützen, sondern den einzelnen vor der Organisierten Kriminalität“ - so erklärte unlängst der SPD-Abgeordnete Otto Schily seinen heutigen (gegenüber seiner früheren Tätigkeit als Verteidiger von RAF-Mitgliedern offensichtlich gewandelten) Standpunkt.¹ Die Position Schilys entspricht nicht nur dem ständigen Credo Konservativer in Sachen „Innere Sicherheit“. Sie kennzeichnet auch die Haltung mancher SPD-Politiker, die sowohl bei der Zustimmung zur strafprozessualen Einführung des Lauschangriffs als auch bei den aktuellen Novellierungen der Länderpolizeigesetze ihren Ausdruck findet. Während die Debatte um die Grundgesetzänderung zum Lauschangriff allerdings auf ein breites Medienecho stieß, wird die auch anderweitig betriebene informationelle Aufrüstung der Sicherheitsbehörden durch Schaffung neuer Befugnisregelungen in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen.

Lauschangriff - nur die Spitze des sicherheitsgesetzlichen Eisbergs

Die Problematik der Legalisierung des Lauschangriffs fand Anfang 1998 endlich gebührende Aufmerksamkeit in vielen Medien. „Wir sind“, konstatierte z.B. Rudolf Augstein im ‘Spiegel’, mit dem neuen Gesetz „auf dem Wege zum Überwachungsstaat“.² Auf parlamentarischer Ebene wurde die Kritik der Datenschützer und Bürgerrechtsorganisationen, aber auch der Berufsverbände von Juristen, Ärzten und Journalisten allerdings so „kleingearbeitet“, daß nur bei besonders geschützten Vertrauensverhältnissen

¹ Zit. nach: Der Spiegel 6/1998, S. 32

² Ebd., S. 22

eine Nachbesserung versprochen wurde.³ In den Hintergrund geriet dabei das Kernproblem des Lauschangriffes auf Wohnungen, die Öffnung des letzten Refugiums bürgerlicher Privatheit für die heimliche staatliche Ausforschung im „Kampf gegen das organisierte Verbrechen“. Die Warnung, jeder Lauschangriff treffe zwangsläufig viele Unschuldige und taste dadurch - entgegen dem Postulat des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz - das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung in seinem Wesensgehalt an,⁴ nutzte wenig.

Im Windschatten der Debatte um den Lauschangriff sind in den letzten Jahren, von der Öffentlichkeit kaum bemerkt, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene neue Eingriffsbefugnisse für die Sicherheitsbehörden geschaffen worden. Für die bundesgesetzlichen Befugnisserweiterungen können hier nur einige Beispiele angeführt werden:

Das Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997⁵ begnügt sich nicht mit der Legalisierung der bisherigen Praxis, sondern hat z.B. bei den Befugnissen zur Gefahrenabwehr durchaus „draufgesattelt“. Mit der weitgehenden Ermächtigung zur Datenübermittlung auch z.B. an die Geheimdienste und sogar Private⁶ wird, wie ein langjähriger Insider moniert, „ein weiterer Schritt weg von der informationellen Gewaltenteilung und vom Trennungsgebot hin zum Kooperationsprinzip zwischen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden einerseits und Nachrichtendiensten andererseits“ vollzogen.⁷

Um „Lücken“ im Sicherheitsnetz möglichst auszuschließen, wird auch die staatliche Überwachung der Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechniken für unentbehrlich gehalten. So finden sich neue Befugnisse für die Sicherheitsbehörden denn auch in Gesetzen, in denen ein Laie sie kaum vermuten würde, wie z. B. im Telekommunikationsgesetz von 1996. Dessen § 90 ist ein Musterbeispiel sicherheitspolitischen Einfallsreichtums: Er verpflichtet die privaten Betreiber von Telekommunikationsdiensten zur Führung elektronischer Kundendateien, die u.a. den Polizeien, Staatsanwaltschaften und Geheimdiensten zur informationellen Selbstbedienung offenstehen. Da-

³ Im Hinblick auf den gesetzlich vorgesehenen Schutz der Abgeordneten vor Lauschangriffen erinnert ein Richter daran, daß ja auch in diesem Kreis „Organisierte Kriminalität“ anzutreffen ist, wie die Parteipendenaffäre zu Beginn der 80er Jahre zeige (Leserbrief von Christian Rost in der Frankfurter Rundschau v. 4. 2. 1998)

⁴ Vgl. Gössner, Rolf: Großer (Lausch-) Angriff auf die Verfassung, in: Geheim 4/97, S. 11, die Beiträge von Hirsch, Lisken und Bechthold, in: Müller-Heidelberg, Till u.a. (Hg.): Grundrechtreport, Reinbek 1997 sowie Kutscha, Martin: Der Lauschangriff im Polizeirecht der Länder, in: Neue Juristische Wochenschrift 1994, S. 85 (88)

⁵ BGBl. 1997, I S. 1650

⁶ § 10 Abs. 2 u. 3 BKAG

⁷ Riegel, Reinhard: Nochmals: Das Bundeskriminalamtgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift 1997, S. 3409

zwischengeschaltet ist die neuerrichtete Regulierungsbehörde. Das Abrufverfahren muß so gestaltet sein, daß weder das Telekommunikationsunternehmen noch gar der Kunde von der Datenübermittlung erfahren. Handy-Besitzer müssen also nicht nur damit rechnen, abgehört zu werden, sondern unterwerfen sich der Möglichkeit staatlicher Totalerfassung bis hin zur Erstellung von Bewegungsbildern anhand der Funkzellen-Protokolldaten.⁸

Aufenthaltsverbote und Polizeigewahrsam

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ist Polizeirecht Ländersache⁹. Schon deshalb stößt die Novellierung der gesetzlichen Befugnisregelungen meist nur auf ein regional begrenztes Interesse, obwohl einzelne Landesgesetzgeber mit neuartigen Eingriffsermächtigungen nicht selten eine Vorreiterrolle für die anderen Bundesländer übernehmen. So hat die sozialdemokratische Landtagsmehrheit in Niedersachsen 1996 u.a. das neue polizeirechtliche Instrument des Aufenthaltsverbots geschaffen und damit eine scharfe Kehrtwendung gegenüber dem liberalen Impetus des „Gefahrenabwehrgesetzes“ vollzogen, das nur zwei Jahre zuvor von der damals rot-grünen Landtagsmehrheit verabschiedet worden war.¹⁰ Die neue Bestimmung lautet: „Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, daß eine Person in einem bestimmten Bereich eine Straftat begehen wird, so kann ihr für eine bestimmte Zeit verboten werden, diesen Bereich zu betreten oder sich dort aufzuhalten, es sei denn, sie hat dort ihre Wohnung“.¹¹ Begründet wurde die neue Befugnis mit den „Erfahrungen“ der Hannoveraner Chaos-Tage 1995.¹² Inzwischen will auch die Regierung Sachsens das Aufenthaltsverbot ins Polizeigesetz des Landes übernehmen. Nach dem im Januar 1998 vorgelegten Gesetzentwurf soll dieses Verbot für bis zu drei Monate verhängt werden können.¹³ Damit wird der neue Charakter des Aufenthaltsverbots deutlich,

⁸ Vgl. Wuermeling, Ulrich/ Felixberger, Stefan: Staatliche Überwachung der Telekommunikation, in: Computer u. Recht 1997, S. 555; Kutscha, Martin: Die informationelle Aufrüstung der Sicherheitsbehörden, in: Wissenschaft und Frieden 1/98

⁹ Vgl. Art 70 GG; Ausn. nach Art. 87 Abs. 1 GG: BKA und BGS, die mittlerweile zu Bundespolizeien umgestaltet wurden, vgl. auch Bürgerrechte & Polizei/ CILIP 47 (1/94) sowie Hecker, Wolfgang, in: Bl. f. dt. u. intern. Politik 1998, S. 146f.

¹⁰ Niedersächs. Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) 1994, S. 173

¹¹ § 17 Abs. 2 S. 1 in Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetzes, Niedersächs. GVBl. 1996, S. 230

¹² So SPD Innenminister Glogowski, nach 'Die Welt', 22. 2. 1996; zum Hintergrund Seifert, Jürgen, Chaos-Tage: Modell Hannover, in: Kritische Justiz 1996, S. 356

¹³ § 21 Abs. 2 Gesetzentwurf der Staatsregierung, Sächs. Landtag, Drs. 2/7794

das sich vom herkömmlichen, nur kurzfristig wirkenden Platzverweis grundlegend unterscheidet. Die Anwendung dieses neuen polizeirechtlichen Instruments in der Praxis kann zu einer Umgehung der speziellen Verbotsbestimmungen des Versammlungsgesetzes und damit zu einer Aushöhlung des Grundrechts der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit führen¹⁴. Darüber hinaus ermöglicht die neue polizeirechtliche Befugnis, ganze Innenstadtbereiche von solchen Personen zu „säubern“, die aufgrund irgendwelcher Anhaltspunkte wie Haartracht, Kleidung, Habitus bestimmten „Szenen“ (Punks, Drogenabhängige, Obdachlose usw.) zugerechnet werden.¹⁵ Vom Grundrecht der Freizügigkeit bleibt damit für die Betroffenen kaum noch etwas übrig.¹⁶ Durch die Beseitigung „störender Elemente“ soll offenbar ein angenehmes Ambiente für Käufer und Konsumenten geschaffen werden - „Innere Sicherheit“ ist zum Standortfaktor geworden.

Die Hannoveraner „Chaos-Tage“ dienten dem niedersächsischen Gesetzgeber 1996 auch als Legitimation für die Verlängerung der Höchstdauer des polizeilichen Gewahrsams auf vier Tage.¹⁷ Damit schloß man sich allerdings einem Trend an, der durch die extensiven Ermächtigungen in den Polizeigesetzen Bayerns und Baden-Württembergs begründet wurde. Dort ist der polizeiliche Gewahrsam bis zu zwei Wochen zulässig.¹⁸ Auch diese Regelungen zielen deutlich auf eine bestimmte Klientel: So ist in einem Kommentar zur bayerischen Gewahrsamsbestimmung die Rede von der Zunahme „der Mobilität von ‘Chaoten’ und ‘Berufsdemonstranten’, die örtlich bürgerkriegsähnliche Zustände herbeiführen können“; dies seien „ausreichende Gründe, die hier in Betracht kommenden Arten des Gewahrsams in einem deutlich erweiterten, zugleich aber strikt begrenzten Zeitraum zuzulassen“.¹⁹

Andere Bundesländer haben entsprechend nachgezogen und die Dauer des Gewahrsams in den letzten Jahren ebenfalls über die herkömmliche 48-

¹⁴ Vgl. die Kritik vieler bekannter Polizeirechtler an der Gesetzesänderung in Niedersachsen, dokumentiert in: Bündnis 90/ DIE GRÜNEN im Landtag Niedersachsen (Hg.): Vom Mißbrauch des Polizeirechts, Hannover 1996

¹⁵ Auch in anderen Ländern läßt sich inzwischen diese Praxis feststellen, die mangels spezieller Regelung auf die polizeiliche Generalklausel gestützt wird; kritisch Lesting, Wolfgang: Polizeirecht und offene Drogenszene, in: Kritische Justiz 1997, S. 214

¹⁶ Vgl. Alberts, Hans W.: Freizügigkeit als polizeiliches Problem, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1997, S. 45

¹⁷ § 21 S. 2 Änderungsgesetz (vgl. Anm. 11)

¹⁸ Art. 20 Nr. 3 bay. Polizeiaufgabengesetz, § 28 Abs. 3 Polizeigesetz Ba-Wü; kritisch Rachor, Frederik, in: Liskan, Hans/ Denninger, Erhard (Hg.): Handbuch des Polizeirechts, München 1992, Rdn. F 338ff.

¹⁹ Berner, Georg/ Köhler, Gerd Michael: Polizeiaufgabengesetz, 14. Aufl. München 1995, Art. 20.

Stunden-Höchstfrist hinaus erweitert, so Sachsen auf zwei Wochen, Thüringen auf 10 Tage und Brandenburg auf 4 Tage.²⁰ Mit seiner Novelle vom 27. November 1997 hat die in Thüringen regierende Große Koalition überdies die Tatbestandsvoraussetzungen für die Verhängung des Unterbindungsgewahrsams gelockert. Sie reagierte damit auf einzelne richterliche Entscheidungen, die die Anordnung des Gewahrsams abgelehnt hatten.²¹

Im Gegensatz zum allgemeinen Trend steht allerdings der Entwurf der sächsischen Regierung vom Januar 1998, wonach ein zweiwöchiger Gewahrsam nur noch zur Verhinderung einer unmittelbar bevorstehenden erheblichen Störung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung einer bereits eingetretenen Störung zulässig sein soll. Hinter dieser Befugnisbeschränkung steht indes nicht bessere rechtspolitische Einsicht, sondern das Verdikt des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes. Dieser hat in seinem umfangreichen und auch für andere Bundesländer wichtigen Grundsatzurteil vom 14. Mai 1996 zur Gesetzesnovellierung von 1994 u.a. die weiterreichende Gewahrsamsregelung für verfassungswidrig erklärt.²² Der Verfassungsgerichtshof trug zumindest punktuell der Kritik Rechnung, daß die Freiheitsentziehung durch längerfristigen Polizeigewahrsam bei Vorliegen verschiedenster Tatbestände schwerlich mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar ist²³. Ferner wird in der Wissenschaft zu Recht darauf verwiesen, daß die ausufernden Gewahrsamsermächtigungen des Polizeirechts zu einer landesrechtlichen Umgehung der bundesrechtlichen Regelung des Haftgrundes der Wiederholungsgefahr in der Strafprozeßordnung einladen.²⁴

Anlaß- und verdachtsunabhängige Kontrollen („Schleierfahndung“)

Die Ausweitung der Eingriffsvoraussetzungen für die Identitätskontrolle durch die Polizei ist ein frappierendes Beispiel für die schrittweise Abkehr

²⁰ § 22 Abs. 7 Sächs. Polizeigesetz, § 22 Thür. Polizeiaufgabengesetz, § 20 Brandbg. Polizeigesetz; vgl. zur Problematik im einzelnen Liskens, Hans: Freiheitsentziehungsfristen im Polizeirecht, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1996, S. 332; Kutscha, Martin: Verfassungsprobleme des Polizeirechts in den neuen Bundesländern und Berlin, in: Neue Justiz 1994, S. 546

²¹ So die Gesetzesbegründung, Thür. Landtag, Drs. 2/2030, S. 21

²² SächsVerfGH, Ur. v. 14. Mai 1996, Vf. 44-II-94, Leitsatz 3. Abdruck der Entscheidung u.a. in: Landes- und Kommunalverwaltung 1996, S. 273

²³ Vgl. Paeffgen, Hans-Ulrich: Polizeirecht und Grundrechtsschutz, in: Neue Justiz 1996, S. 454; zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz allgemein Prümm, Hans Paul/Sigrist, Hans: Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsrecht, Neuwied 1997, S. 55 ff.

²⁴ Vgl. Roggan, Frerik: Verfassungswidrige Befugnisserweiterungen für die Polizei - die Entscheidung zum sächsischen Polizeigesetz, in: Kritische Justiz 1997, S. 83

vom Störerprinzip. Nach herkömmlichem Verständnis sollen sich polizeiliche Maßnahmen nur gegen die für eine Gefahr Verantwortlichen („Störer“) oder die einer Straftat Verdächtigen richten.²⁵ Schon seit längerem dürfen indes *alle* an sog. „gefährlichen Orten“ oder an „Kontrollstellen“ angetroffenen Personen von der Polizei kontrolliert werden. Noch einen Schritt weiter ging Bayern 1994, indem es als erstes Bundesland die verdachtsunabhängige Personenkontrolle einführte. Nach der neuen Bestimmung darf die Identität einer Person ohne weitere Voraussetzungen festgestellt werden „im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km sowie auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr) und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“.²⁶ Bundesinnenminister Kanther lobte diese Befugnisserweiterung als „wichtigen Beitrag gegen den ‘Ruheraum Deutschland’ bei grenzüberschreitender Kriminalität“.²⁷ Andere Bundesländer haben inzwischen ebenfalls die Befugnis zur verdachtsunabhängigen Personenkontrolle geschaffen, so Baden-Württemberg 1996,²⁸ Thüringen 1997²⁹ sowie Mecklenburg-Vorpommern im Januar 1998.³⁰ Der Entwurf der sächsischen Regierung vom selben Monat begründet die Einführung einer solchen Ermächtigung mit den „deutlichen Erfolgen“ in Bayern und Baden-Württemberg.³¹ Am weitesten geht allerdings die Bestimmung in der zweiten Novelle zum niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetz aus dem Jahre 1997: Danach kann die Polizei „zur Vorsorge für die Verfolgung oder zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug *jede im öffentlichen Verkehrsraum angetroffene Person*“ kurzzeitig anhalten, befragen, Ausweispapiere überprüfen sowie mitgeführte Sachen durchsuchen.³²

²⁵ Vgl. Wagner, Heinz: Polizeirecht, Berlin 1982, S. 22; Busch, Heiner u.a.: Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt/ New York 1985, S. 200

²⁶ Geänderte Fassung des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 bay. PAG, Bay.GVBl. 1994, S. 1050

²⁷ Kanther, Manfred: Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Deutschland, in: Neue Juristische Wochenschrift 1/1997, S. XIV.

²⁸ § 26 Abs. 1 Nr. 6 Polizeigesetz, GBl. Ba-Wü 1996, S. 501

²⁹ § 14 Abs. 1 Nr. 5 PAG, GVBl. Thür. 1997, S. 424

³⁰ § 29 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 Sich.- und Ordnungsges., GVBl. Meck.-V., 1998, S. 126

³¹ § 19 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 Polizeigesetz, Änderungsentwurf, Sächs. Landtag, Drs. 2/7794, S. 1 u. S. 15

³² § 12 Abs. 6 Niedersächs. Gefahrenabwehrgesetz, Niedersächs. GVBl. 1997, S. 490; Hervorhebung von mir, M. K.

Praktisch kann danach jede Person, die ihre Wohnung verläßt, von der Polizei kontrolliert werden. Die einzige Voraussetzung besteht in der *Intention* der Polizei, Straftaten von „erheblicher Bedeutung“ zu verhüten. Diese Voraussetzung ist rein subjektiver Art und läßt sich so gut wie immer annehmen. Damit erweist sich diese Eingriffsermächtigung als Scheintatbestand, als „schrakenlose Blanko-Ermächtigung für die Polizei“.³³ Während die anderen Bundesländer die Kontrollbefugnis immerhin noch auf Durchgangsstraßen bzw. auf Straßen „von erheblicher Bedeutung“ (was dann jeweils der polizeilichen Einschätzung unterliegt) beschränken, erlaubt Niedersachsen eine praktisch voraussetzungslose Totalkontrolle.³⁴ In der Tat ist eine solche polizeiliche Standardbefugnis nichts anderes als eine „Methode aus dem Arsenal des permanenten Ausnahmezustandes“.³⁵

Eine Identitätskontrolle mag manchen als geringfügiger Eingriff erscheinen. Häufig beschränkt sich diese Maßnahme jedoch nicht nur auf das Einsehen des Personalausweises, sondern die kontrollierte Person wird auch mit Hilfe polizeilicher EDV-Dateien „überprüft“. Wer keinen Personalausweis mit sich führt, muß damit rechnen, zur Dienststelle verbracht, durchsucht und möglicherweise in Gewahrsam genommen zu werden.³⁶ Die Personenkontrolle kann also erhebliche Grundrechtseingriffe nach sich ziehen, auch wenn der Betroffene weder als „Störer“ aufgefallen noch einer Straftat verdächtig ist.

Lauschangriffe zur Gefahrenabwehr

Zu den schwersten Eingriffen in die grundrechtlich geschützte Privatsphäre gehört der Lauschangriff,³⁷ in der Sprache der Polizeigesetze als „Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel aus Wohnungen“ o.ä. bezeichnet. Bei der leidenschaftlich geführten Debatte um die Jahreswende 1997/ 98 konnte der Eindruck entstehen, als würde die umstrittene Gesetzesnovellierung erstmalig den Einsatz dieses Instruments legalisieren. Dabei geht es aktuell nur um die Ergänzung der Strafprozeßordnung

³³ Stephan, Ulrich: Zur Verfassungsmäßigkeit anlaßunabhängiger Personenkontrollen, in: Deutsches Verwaltungsbl. 1998, S. 83 (betr. CDU-Gesetzentwurf in Rh./ Pf.)

³⁴ Kritisch Gössner, Rolf: Law & order in Niedersachsen, in: Geheim 4/97, S. 18

³⁵ Lisken, Hans: Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität? in: Neue Zeitschr. f. Verwaltungsrecht 1998, S. 24

³⁶ Vgl. Stephan a.a.O. (Anm. 33)

³⁷ Dieser Begriff ist nicht etwa von den Kritikern geprägt worden, sondern entstammt dem geheimdienstlichen und ministeriellen Sprachgebrauch beim Traube-Fall 1976, vgl. den Abdruck entsprechender amtlicher Schriftstücke im „Spiegel“ Nr. 11/1977

sowie des Art. 13 Grundgesetz, um den Lauschangriff als Mittel der *Verfolgung von Straftaten* einsetzen zu können. Als Mittel der *Gefahrenabwehr* ist er indes seit Jahren durch die Polizeigesetze der allermeisten Bundesländer zugelassen, allerdings nur unter bestimmten einschränkenden Voraussetzungen. Zumeist besteht die materielle Voraussetzung für den Einsatz in der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person.³⁸

Inzwischen mehrt sich die Anzahl der Bundesländer, die die Tatbestandsvoraussetzungen für den Lauschangriff gelockert haben: Bayern, Sachsen, Thüringen und Rheinland-Pfalz, inzwischen auch Brandenburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern haben den Lauschangriff auch als Instrument zur „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ zugelassen.³⁹ Damit wird wie auch bei vielen anderen in den letzten Jahren geschaffenen „Vorfeld“-Befugnissen⁴⁰ die Grenze zwischen („präventiver“) Gefahrenabwehr und („repressiver“) Verfolgung von Straftaten verwischt.

Selbst die inzwischen verabschiedete Änderung des Art. 13 Grundgesetz ist insoweit restriktiver. Sie erlaubt den Lauschangriff nur zur Verfolgung bereits *begangener* besonders schwerer Straftaten oder zur „Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr“.⁴¹ Der Lauschangriff zur „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ ist von dieser neuen Verfassungsermächtigung nicht mehr gedeckt, die entsprechenden landesgesetzlichen Bestimmungen sind somit verfassungswidrig. Auch der sächsische Verfassungsgerichtshof hat in seinem Grundsatzurteil von 1996 festgestellt, daß im „Vorfeld“, d.h. beim Einsatz des Lauschangriffs zur „vorbeugenden Bekämpfung“ der organisierten Kriminalität, eine „dringende Gefahr“ noch gar nicht gegeben ist. Er hat deshalb die entsprechende Ermächtigung im sächsischen Polizeigesetz für unvereinbar

³⁸ Vgl. im einzelnen Kutscha (Anm. 4), S. 85f.

³⁹ Jeweils mit unterschiedlichen Formulierungen: Art. 34 Abs. 1 Nr. 2 Bay. PAG, § 40 Abs. 1 Nr. 2 Sächs. PolG, § 35 Abs. 1 Thür. PAG, § 25 b Rh.-Pf. Polizeiverwaltungsges., § 33 Abs. 3 Nr. 2 Brandenb. PolG, § 35 Abs. 2 Nr. 2 Nieders. Gefahrenabwehrgesetz, § 33 Abs. 4 Nr. 2 Meck.-V. Sich.- und Ordnungsges., GVBl. Meck.-V., 1998, S. 126 (diese jüngste, im Januar 98 verabschiedete Regelung sieht einen absoluten Schutz vor Lauschangriffen nur beim Beichtgeheimnis vor - ein Beleg für den Einfluß der katholischen Kirche selbst im hohen Nordosten !)

⁴⁰ Näheres bei Weißlau, Edda: Vorfeldermittlungen, Berlin 1989; Kniesel, Michael: „Innere Sicherheit“ und Grundgesetz, in: Zeitschr. für Rechtsp. 1996, S. 483; Müller, Oswin: Der Abschied von der konkreten Gefahr als polizeirechtliche Eingriffsbefugnis, in: Strafv. 1995, S. 602; Kutscha (Anm. 20), S. 545 f.

⁴¹ Art. 13 Abs. 3 u. 4 neu, nach Frankfurter Rundschau v. 9. 1. 1998

mit der sächsischen Verfassung erklärt.⁴² Die sächsische Regierung sah sich deshalb veranlaßt, in ihrem Gesetzentwurf vom Januar 1998 die Änderung dieser Bestimmung vorzuschlagen und den Lauschangriff auf bestimmte Fälle der *Gefahrenabwehr* zu beschränken.⁴³

Verdeckte Vorfeldeingriffe und der Umgang mit dem Datenschutz

Bemerkenswert sind auch die Anforderungen, die der sächsische Verfassungsgerichtshof generell für gesetzliche Ermächtigungen zu Vorfeldeingriffen aufgestellt hat:

„Entscheidet sich der Gesetzgeber dafür, die Schwelle für polizeiliches Eingriffshandeln dergestalt abzusenken, daß er Informationsgewinnungseingriffe auch im Vorfeld einer konkreten Gefahrensituation zuläßt, so muß er im Hinblick auf den hohen Rang des informationellen Selbstbestimmungsrechts auch dafür Sorge tragen, daß die tatbestandliche Fassung der Befugnisnorm den Sicherheitsbehörden keine Blankoermächtigung erteilt. Soweit im Rahmen der Eingriffsermächtigung eine Prognose über das zukünftige Legalverhalten von Personen zu stellen ist, gebietet der Bestimmtheitsgrundsatz, daß die Eingriffsnorm so gefaßt ist, daß niemand befürchten muß, ohne hinreichende und damit für ihn vorhersehbare Anhaltspunkte und Verdachtsumstände in das Visier der Sicherheitsorgane zu geraten. Das einer Prognoseentscheidung immanente Unsicherheitspotential ist rechtsstaatlich nur hinnehmbar, wenn die Eingriffsvoraussetzungen den Geboten hinreichender Klarheit, Vorhersehbarkeit und Kontrollfähigkeit belastender Maßnahmen genügen.“⁴⁴

Diesen prägnanten Feststellungen kommt Bedeutung auch für das Polizeirecht der anderen Bundesländer zu, und zwar vor allem im Hinblick auf solche informationellen Befugnisnormen, die die Polizei mit Instrumentarien aus dem Arsenal der Geheimdienste ausstatten. Dazu gehören nicht nur der Lauschangriff und andere Formen heimlicher Datenerhebung mit technischen Mitteln, sondern auch der Einsatz verdeckter Ermittler. Auch in diesem Fall geht es u.a. um die Erlangung von Informationen („personenbezogene Daten“), die der Polizei ohne Täuschung über die Identität ihres Ermittlers nicht zugänglich wären, also um eine intensive Form heimlicher Ausforschung unter Mißbrauch des Vertrauens der Betroffenen.

Der Verzicht auf den verdeckten Ermittler im Gefahrenabwehrgesetz der rot-grünen Ära in Niedersachsen wurde deshalb zurecht als liberale Errungen-

⁴² Sächs. VerfGH a.a.O. (Anm. 22), S. 91 u. Leitsatz 9

⁴³ § 40 Änderungsentwurf, Sächs. Ltg, Drs. 2/7794

⁴⁴ Sächs. VerfGH a.a.O. (Anm. 22), S. 59

schaft gewertet.⁴⁵ Schon wenige Jahre später rüstete die sozialdemokratische Landtagsmehrheit nach und ließ den verdeckten Ermittler doch zu.⁴⁶ Dieser soll u.a. auch Daten über „Kontakt- oder Begleitpersonen“ erheben dürfen, „wenn dies zur Vorsorge für die Verfolgung oder Verhütung“ bestimmter Straftaten unerlässlich ist.

Diese tatbestandlichen Voraussetzungen sind so unpräzise und weit gefaßt, daß die Eingriffsbefugnis jede Begrenzungsfunktion verloren hat.⁴⁷ Eine an objektiven Maßstäben orientierte rechtsstaatliche Kontrolle des Einsatzes verdeckter Ermittler ist damit unmöglich, „Vorsorge für die Verfolgung“ von Straftaten läßt sich schließlich *überall* und *jederzeit* betreiben, und welche Informationen später wichtig sind, weiß man nicht im voraus.

Daß in anderen Bundesländern der Einsatz verdeckter Ermittler und anderer Formen heimlicher Datenerhebung ebenfalls zugelassen und kaum präziser geregelt sind, tröstet dabei wenig. Den rechtsstaatlichen Anforderungen an polizeiliche „Vorfeld“-Befugnisse, wie sie der sächsische Verfassungsgerichtshof formuliert hat, wird damit jedenfalls in keiner Weise Genüge getan.

Immerhin besteht inzwischen unter Juristen Einigkeit, daß auch eine „bloße“ Datenerhebung oder -übermittlung einen Eingriff in Grundrechte darstellt.⁴⁸ Sofern kein spezielles Grundrecht wie die Unverletzlichkeit der Wohnung greift, wird insoweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als betroffen angesehen. In seinem wegweisenden Volkszählungsurteil von 1983 hat das Bundesverfassungsgericht bestimmte verfassungsrechtliche Anforderungen für Eingriffe in dieses Recht aufgestellt. Diese sind nur zulässig auf einer gesetzlichen Grundlage, die „dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht“.⁴⁹ Auch muß durch entsprechende Weitergabe- und Verwertungsverbote eine *Zweckentfremdung* personenbezogener Daten verhindert werden.⁵⁰

In der Praxis ist eine solche Zweckentfremdung durch Datenaustausch der Sicherheitsbehörden mit vielen anderen staatlichen Stellen allerdings längst zur Routine geworden, was immer wieder die Kritik der Datenschützer her-

⁴⁵ Gössner, Rolf: Rot-grüne Innen- und Rechtspolitik, in: Vorgänge 4/93, S. 106

⁴⁶ § 36 a Niedersächs. Gefahrenabwehrgesetz, Niedersächs. GVBl. 1997, S. 491

⁴⁷ Vgl. Stephan und Weißlau/ Roggan in: Stokar, Silke/ Gössner, Rolf (Hg.): Schattenmänner. Kritik der Legalisierung des Verdeckten Ermittlers, Hannover 1997

⁴⁸ Dazu im einzelnen Kutscha, Martin: Innere Sicherheit und informationelle Selbstbestimmung, in: Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Kontinuitäten und Brüche. Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen 1998 (i. E.)

⁴⁹ Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen Bd. 65, S. 44

⁵⁰ Ebd., S. 46

ausfordert.⁵¹ Nicht anders denn als datenschutzrechtliche Unverfrorenheit muß freilich eine Bestimmung gewertet werden, die im sächsischen Änderungsentwurf vom Januar 1998 enthalten ist. Danach sollen sog. Protokolldaten, die die Polizei zwecks Kontrolle ihrer Datenverarbeitungspraxis durch den Datenschutzbeauftragten speichern muß, wiederum für originär polizeiliche Zwecke wie der „vorbeugenden Straftatenbekämpfung“ genutzt werden dürfen.⁵² Der Sinn der Zweckbindung und der Datenschutzkontrolle sicherheitsbehördlicher EDV-Praxis wird damit vollends auf den Kopf gestellt.

Ein Fazit

Bei einer abschließenden Gesamtbetrachtung fällt auf, daß in den letzten Jahren vor allem die *informationellen* Befugnisse der Polizei ausgeweitet wurden. In der Tat spielt die Erhebung, Übermittlung und Verarbeitung personenbezogener Daten eine zentrale Rolle im sicherheitsbehördlichen Alltag.⁵³ Dabei tritt neben Formen der offenen Datenerhebung (z.B. durch Identitätskontrollen) mehr und mehr die *heimliche* Informationssammlung und -verarbeitung, von der „polizeilichen Beobachtung“ und der Rasterfahndung bis hin zum Einsatz verdeckter Ermittler und zum Lauschangriff.⁵⁴ Mit der schrittweisen Übernahme geheimdienstlicher Methoden durch die Polizei wird nicht nur deren Kontrolle durch Gerichte und Öffentlichkeit wesentlich erschwert, es wird auch „gleichsam durch die Hintertür das Trennungsgebot zwischen Polizei und Geheimdiensten ausgehebelt“.⁵⁵

Auf der anderen Seite bedeutet die Ermächtigung der Polizei zu ursprünglich geheimdienstlichen Handlungsweisen aber keine Abkehr von den klassischen Zwangsbefugnissen. Der Einsatz physischer Gewalt ist den Polizeien als Anwendung „unmittelbaren Zwanges“ unter bestimmten Voraussetzungen seit langem gestattet. Im Bereich der klassischen Polizeibefugnisse erscheinen den Gesetzgebern denn auch bloße Detailergänzungen als ausreichend, so bei der Ausdehnung der Gewahrsamsdauer und bei der Verhängung von Aufent-

⁵¹ Vgl. Weichert, Thilo: Gefangen im Netz der Datenbanken, in: Müller-Heidelberg (Anm. 4), S. 36; Kutscha (Anm. 48)

⁵² § 43 Abs. 1 a Änderungsentwurf, Sächs. Ltg, Drs. 2/7794.

⁵³ Vgl. Busch u. a. (Anm. 25), S. 126ff.

⁵⁴ Vgl. Busch, Heiner/ Pütter, Norbert: Operative Polizeimethoden. - Vergeheimdienstlichung der Ermittlungen, in: Bürgerrechte und Polizei/ CILIP 49 (3/1994), S. 6 sowie die weiteren Beiträge in diesem Heft.

⁵⁵ Stephan, Ulrich: in: Schattenmänner (Anm. 47), S. 19; s.a. Lisken, Gössner und Schwan zur sicherheitspolitischen „Wiedervereinigung“ von Polizei- und Geheimdiensten, in: Gössner, Rolf (Hg.): Mythos Sicherheit, Baden-Baden 1995, S. 161ff.

haltsverboten. Der Schwerpunkt der Novellierungstätigkeit liegt dagegen bei der Ausstattung der Polizei mit neuen informationellen Kompetenzen. Auch damit gerät man freilich in einen Gegensatz zum parteiübergreifenden Postulat „Weniger Staat - mehr bürgerliche Freiheit“.⁵⁶ Das Projekt des „schlanken Staates“ offenbart damit seinen Januskopf: „Dereguliert“ und „liberalisiert“ werden nur bestimmte Bereiche staatlicher Tätigkeit (wie z.B. der profitable Telekommunikationssektor oder das Baugenehmigungsverfahren), während die „Bewältigung“ sozialer Probleme wie Kriminalität, Drogenelend usw. einer mit uferlosen Kompetenzen ausgestatteten Polizei überantwortet wird - gemäß dem US-amerikanischen Konzept des „policing the poor“.

Auf den ersten Blick erstaunt es, daß das Maß der Befugnisserweiterung nicht (mehr) davon abhängt, ob das betreffende Bundesland von einer CDU/CSU- oder von einer SPD-Mehrheit regiert wird. Zwar hat das Land Bayern insoweit jahrelang eine Vorreiterrolle innegehabt. Für die Polizeigesetzgebung der neuen Bundesländer gilt Gleiches für Sachsen, das sich wiederum am Vorbild Bayerns und Baden-Württembergs orientierte, inzwischen aber von seinem Verfassungsgerichtshof „gebremst“ wurde. Nach dem Ende der rot-grünen Koalition in Niedersachsen scheint die Führungsrolle aber mittlerweile diesem Bundesland zugewachsen zu sein, wie die neugeschaffenen Befugnisse zum Aufenthaltsverbot sowie zur verdachtsunabhängigen Personenkontrolle im gesamten öffentlichen Raum zeigen - hier ist Niedersachsen zweifellos „ganz vorn“. Und die Regierungsmehrheiten in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen demonstrieren beim Polizeirecht ebenso wie viele Parlamentarier und Regierungsvertreter bei den Abstimmungen in Bundestag und Bundesrat zum Lauschangriff, wie eine Große Koalition in Sachen „Innere Sicherheit“ wirkungsvoll agieren kann. „Deutschland braucht keinen Jörg Haider“, schreibt der Chefredakteur der „Berliner Zeitung“, „es hat Lafontaine und Schröder, Stoiber und Kanther, die es alle vortrefflich verstehen, auf der Klaviatur der Bedrohung zu improvisieren“.⁵⁷

In der Tat: Die verbreitete Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung schafft die notwendige Akzeptanz für die informationelle Aufrüstung der Sicherheitsbehörden und den Abbau grundrechtlicher Schutzstandards.⁵⁸ „Tausche Freiheit gegen Sicherheit“ ist heutzutage eine treffende Bezeichnung der Einstellung der Bürger zu Informationseingriffen des Staates.⁵⁹ Die Methode ist

⁵⁶ S. Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlußber. Bd. 1, Bonn 1997, S. 15

⁵⁷ Maier, Michael: Politik der Angst, in: Berliner Zeitung Nr. 32 v. 7./8. 2. 1998

⁵⁸ Vgl. Diederichs, Otto: Kriminalität und Kriminalitätsfurcht, in: Bürgerrechte & Polizei/ CILIP 57 (2/1997), S. 18

⁵⁹ Hassemer, Winfried: Information, Kontrolle und Privatheit, in: Neue Kriminalpolitik 4/1997, S. 24

historisch bewährt.⁶⁰ Nach kommunistischer Bedrohung und Linksterrorismus heißt das Feindbild heute „Organisierte Kriminalität“.⁶¹ Dabei bewegt sich deren Anteil an der gesamten Kriminalitätsbelastung nach Polizeistatistiken im Promillebereich.⁶²

Zur „Bekämpfung“ der heutigen Armuts- und Straßenkriminalität taugen die neuen informationellen Kompetenzen (geheime Datenerhebung, verdeckte Ermittler oder Lauschangriff) überdies nur wenig. Neue Gesetze zur „Verbrechensbekämpfung“ symbolisieren jedoch Tatkraft und Entschlossenheit der Regierungsmehrheit und sind weitgehend kostenneutral. Allerdings kann der Staat „die Versprechen, auf die er sich einläßt, nicht einlösen“.⁶³ Die Polizei kann die Ursachen der Kriminalität nicht beseitigen - an diese Binsenweisheit muß immer wieder erinnert werden.

Die nächste angeblich „unverzichtbare“ Befugnisweiterung wird deshalb nicht lange auf sich warten lassen. Schon wird vorgeschlagen, die Immunität für Europol-Beamte auch auf die nationale Polizei zu erstrecken⁶⁴. Und was spricht eigentlich dagegen, der Polizei nach der Legalisierung des Lauschangriffs auch ein voraussetzungsloses Zutrittsrecht zu Privatwohnungen zur „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ zuzugestehen?! Auch hat ein Politiker vor vielen Jahren schon einmal die Anwendung der Folter durch die Polizei in Ausnahmesituationen vorgeschlagen. Er war seinerzeit Ministerpräsident von Niedersachsen ...⁶⁵

Martin Kutscha ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin

⁶⁰ Dazu schon Narr, W.-D. (Hg.): *Wir Bürger als Sicherheitsrisiko*, Reinbek 1977; Kutscha, Martin/ Paech, Norman (Hg.): *Im Staat der „Inneren Sicherheit“*, Frankfurt 1981

⁶¹ Dazu die Beiträge in *Bürgerrechte & Polizei/ CILIP 39 (2/1991)* sowie Pütter, Norbert/ Strunk, Sabine: *Passepartout für Polizei und Politik*, in: Gössner (Anm. 55), S. 55; Müller-Heidelberg, Till (Hg.): *„Innere Sicherheit“ - Ja, aber wie?* (Schriften der Humanistischen Union), München 1994, S. 26ff.

⁶² Vgl. z.B. die Angaben bei Paeffgen a.a.O. (Anm. 23), S. 458 Fußn. 67

⁶³ Hassemer, Winfried, „Der Staat wird zum Vater“, in: *Der Spiegel* 1/1998, S. 52.

⁶⁴ So der Europol-Direktor Storbeck, nach Hirsch, Burkhard: *Immunität für Europol - eine Polizei über dem Gesetz?* in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1998, S. 13

⁶⁵ Ernst Albrecht, 1976; dazu näher Paech, Norman, *Warum nicht foltern?*, in: *Osietzky v. 6. 12. 1997*, S. 12

Sicherheit und Ordnung in den Städten

zwischen 'Sicherheitsnetz' und 'Ordnungspartnerschaften'

von Martina Kant und Norbert Pütter

Als Bundesinnenminister Manfred Kanther (CDU) im September vergangenen Jahres seinen Länderkollegen die 'Aktion Sicherheitsnetz' vorschlug, waren mehrere deutsche Polizeichefs kurz zuvor von ihren Pilgerfahrten aus den USA zurückgekehrt und hatten von den dortigen Polizeimethoden und den scheinbar großartigen Erfolgen bei der Verbrechensbekämpfung berichtet.¹ Das 'Modell New York' wurde sogleich als Vorbild für die Polizeiarbeit in Deutschlands Großstädten propagiert, galten die sinkenden Kriminalitätszahlen in US-amerikanischen Metropolen doch als Beweis für dessen Wirksamkeit.² Beeindruckt waren die Polizeipraktiker und Politiker diesseits des Atlantiks vor allem von der 'Zero-Tolerance'-Strategie der New Yorker Polizei insbesondere gegen die 'öffentliche Unordnung' (public disorder). Kanthers Konzept eines 'Sicherheitsnetzes' nimmt denn auch begierig die US-amerikanischen Ansätze und Erfahrungen auf. 'Zero Tolerance' soll es nun auch in Deutschland heißen.

Kanther legitimiert seine Initiative weniger mit den in der Polizeilichen Kriminalstatistik registrierten Straftaten; diese sinken nämlich seit Jahren leicht. Begründet wird die Notwendigkeit eines 'Sicherheitsnetzes' vielmehr mit dem schwer meßbaren und argumentativ beliebig verwendbaren Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. Dieses sei, so Kanthers Beobachtung, empfindlich gestört - und zwar in erster Linie durch die Alltagskriminalität (z.B. Sachbeschädigungen, Schmierereien, Randalen in Verkehrsmitteln).³ Um Sicherheit und insbesondere das Sicherheitsgefühl zu stärken, sieht Kanthers 'Sicherheitsnetz' folgende Maßnahmen vor:

¹ Siehe: Der Spiegel Nr. 28/1997 v. 7.7.1997, S. 48-61

² Vgl. Bürgerrechte & Polizei/ CILIP 57 (2/1997), S. 18-23

³ Brief von Manfred Kanther an die Länderinnenminister und -senatoren v. 5.9.1997

- konsequente Verfolgung der Bagatelldelinquenz wie Ladendiebstahl und Graffiti,
- entschlossene Verteidigung der öffentlichen Ordnung gegen „Rüpel Szenen, öffentlichen Alkoholgenuß, aggressives Betteln, öffentliche Rauschgiftszenen, Rücksichtslosigkeiten in Fußgängerzonen und Lärm“,
- engste Zusammenarbeit von Polizei, Bundesgrenzschutz (BGS), Ordnungsbehörden, Sozialversicherungen, Arbeits-, Jugend- und Sozialämtern,
- Kooperation mit privaten Sicherheitsdiensten und freiwilligen Polizeihelfern,
- Mitwirkung der Justiz mittels Hauptverhandlungshaft und beschleunigtem Verfahren,
- eine bürgernahe, dezentralisierte Polizei sowie
- Schaffung von Präventionsräten auf kommunaler Ebene.

Um das Sicherheitsnetz möglichst eng zu knüpfen, fordert Kanther unverhohlen trotz leerer öffentlicher Kassen, Bahnpolizei, BGS, Länderpolizeien und Ordnungsbehörden personell zu verstärken; denn: „Wer mehr Sicherheit erreichen will, muß daher auch mehr Geld und Personal investieren (...).“⁴ In ausgewählten Großstädten sollen zunächst Modellversuche zur ‘Aktion Sicherheitsnetz’ gestartet werden. Für die Anfangsphase will der Bundesinnenminister (BMI) den Ländern BGS-BeamtenInnen zur Unterstützung schicken.

Nach zähen Verhandlungen formulierte die Innenministerkonferenz (IMK) in einer Sondersitzung am 2. Februar dieses Jahres die Haltung der Länder zu Kanthers Vorschlag. Heraus kam der Beschluß ‘Partnerschaft für mehr Sicherheit in unseren Städten und Gemeinden’, der im wesentlichen die ‘Aktion Sicherheitsnetz’ befürwortet. Der Begriff selbst wird allerdings strikt vermieden, statt dessen ist die Rede von „Sicherheits- oder Ordnungspartnerschaften“ und von „partnerschaftlich vernetzter Kooperation“. Derartige semantische Variationen können allerdings über die bislang beispiellose Übereinstimmung zwischen den Bundesländern und dem BMI hinsichtlich einer rigiden ‘Politik öffentlicher Ordnung’ nicht hinwegtäuschen. Der IMK-Beschluß geht sogar über Kanthers ‘Sicherheitsnetz’ hinaus, wenn ein Test der elektronischen Fußfessel, mehr Haftplätze, geschlossene Heimunterbringung für Jugendliche sowie ein verschärftes Vorgehen gegen nicht legal ein-

⁴ Kanther, Manfred: Rede auf dem Zukunftsforum "Innere Sicherheit" der CDU in Hamburg am 1.9.1997

gereiste oder sich aufhaltende MigrantInnen „wegen des damit vielfach verbundenen Imports von Kriminalität (...)“ gefordert wird.⁵

Mit Zustimmung der Länderinnenminister wird zukünftig die BGS-Bahnpolizei die Zusammenarbeit mit den Länderpolizeien und kommunalen (Ordnungs-)Behörden verstärken, „um in gefährdeten Bahnhöfen und Verkehrsmitteln Straftaten und Ordnungstörungen bereits im Ansatz zu verhindern“. Auch die Abordnung von BGS-Kräften zur Unterstützung der Modellversuche in geeigneten Großstädten und Ballungsräumen wurde von den Länderinnenministern einhellig begrüßt. Bei der Forderung des BMI nach verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen durch den BGS auch außerhalb des Grenzbereichs scherte allein Hamburg aus und lehnte sie für das Hamburger Stadtgebiet ab.⁶

Der kleine Unterschied ohne große Folgen

Trotz der im IMK-Beschluß dokumentierten Einigkeit der Bundesländer ist Kanthers 'Sicherheitsnetz' in den Ländern unterschiedlich aufgenommen worden. Bei weitem nicht alle Bundesländer sind auch bereit, an dem Modellversuch teilzunehmen. Nur das Saarland und Brandenburg haben jedoch eine Beteiligung ausdrücklich abgelehnt.

Kritisiert wird von saarländischer Seite vor allem die populistische Formulierung der altbekannten Vorschläge, der fehlende Hinweis auf die Ursachen des Kriminalitätsanstiegs und die Verschleierungstaktik des BMI, der lediglich von seinen eigenen Versäumnissen ablenken wolle (bei der Sicherung der Ostgrenze durch den BGS und bei dessen Aufgaben im Bereich der Bahnpolizei) und zudem verschweige, daß gerade die völlig verfehlte Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung den Nährboden für einige Formen der Kriminalität bereitet habe.⁷ Brandenburg begrüßt zwar Kanthers Bereitschaft, den BGS im Rahmen seiner Zuständigkeit an partnerschaftlich vernetzten Kooperationsformen mit der Länderpolizei und anderen Behörden zu beteiligen, lehnt aber die Abordnung von BGS-Kräften für einzelne Schwerpunkt-einsätze strikt ab; denn das falle ausschließlich in die Zuständigkeit der Länder.⁸ Statt dessen wollen beide Bundesländer ihre eigenen und bereits langjährig verfolgten Konzepte - 'Kommunale Kriminalitätsverhütung' und 'Sicherheitspartnerschaften' in Brandenburg und im Saarland kommunale

⁵ IMK-Beschluß v. 2.2.1998, S. 3

⁶ Ebd., S. 4

⁷ Schreiben des Innenministeriums des Saarlandes an die Redaktion v. 25.2.1998

⁸ Schreiben des Innenministeriums Brandenburg an die Redaktion v. 4.2.1998

Beiräte zur Kriminalitätsverhütung, verstärkte Polizeipräsenz etc. - weiterführen.

Ihre Bereitschaft am Modellversuch 'Sicherheitsnetz' teilzunehmen, haben unterdessen Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz signalisiert. Für Berlin und Stuttgart wurden bereits Abkommen über den BGS-Einsatz unterzeichnet. Bremen, Hessen für die Region Frankfurt am Main/Offenbach/Hanau sowie Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz für den Rhein-Neckar-Raum (Mannheim, Ludwigshafen, Viernheim und Lampertheim) haben gegenüber dem BMI ihre Teilnahmeabsicht erklärt.⁹ In den beiden Süd-West-Regionen ist als Starttermin Ende März/ Anfang April 1998 vorgesehen.¹⁰ Darüber hinaus sind die Städte Hannover (zur Expo 2000) und München für eine Beteiligung am 'Sicherheitsnetz' im Gespräch.¹¹

Die Teilnehmerländer am Modellversuch betrachten das 'Sicherheitsnetz' als Ergänzung ihrer eigenen bereits bestehenden Länderkonzepte. So wird es in Baden-Württemberg in die 'kommunale Kriminalprävention' integriert, mit der bayerischen Sicherheitswacht und den Sicherheitsbeiräten verknüpft und in Berlin mit dem 'Berliner Modell' zu einer 'Initiative zur Verbesserung der Sicherheit in Berlin' verschmolzen.¹² Hessen betont hingegen, daß die IMK ausdrücklich keinen Beschluß zum 'Sicherheitsnetz' gefaßt habe, sondern zur 'Sicherheitspartnerschaft'. Die hessischen Aktivitäten seien „nicht als Mache im 'Sicherheitsnetz'“ zu verstehen.¹³

Die übrigen Bundesländer¹⁴ Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein begrüßen zwar Kanthers 'Aktion Sicherheitsnetz', wollen aber aus unterschiedlichen Gründen nicht an einem Modellversuch teilnehmen. In Schleswig-Holstein z.B. gebe es laut Kanther keine kriminalpolitischen Brennpunkte, so daß eine BGS-Unterstützung, wie sie das Modell vorsieht, nicht notwendig sei.

Die ablehnende Haltung einiger Bundesländer gegenüber Kanthers 'Sicherheitsnetz' oder die Nichtteilnahme am Modellversuch sind nicht gleichbedeutend mit anderen, weniger repressiven städtischen Sicherheits- und Ordnungskonzepten. Umgesetzt werden diese ländereigenen Strategien

⁹ Telefongespräch mit dem Bundesinnenministerium v. 9.3.1998

¹⁰ Schreiben des Hessischen Innenministeriums an die Redaktion v. 3.3.1998

¹¹ Telefongespräch mit dem Bundesinnenministerium v. 9.3.1998

¹² Berlin, Senatsverwaltung für Inneres: Hintergrundinformation zur „Aktion Sicherheitsnetz“, Berlin o.J. (1998)

¹³ Schreiben des Hessischen Innenministeriums an die Redaktion v. 3.3.1998

¹⁴ Von Hamburg und Thüringen lag bis Redaktionsschluß keine Stellungnahme vor.

beispielhaft im 'Aktionsbündnis - Sichere Sächsische Städte', im 'Programm zur Erhöhung der Inneren Sicherheit in Magdeburg' (PRISMA), in der rheinland-pfälzischen 'Initiative für sichere saubere Innenstädte' oder den 'Ordnungspartnerschaften' in verschiedenen Städten Nordrhein-Westfalens. An zwei Beispielen sollen im folgenden unterschiedliche Konzepte für städtische Sicherheitsmodelle dargestellt werden: Berlin als Modellstadt in Kanthers 'Sicherheitsnetz' und Nordrhein-Westfalen als Vertreter eines eigenen Ansatzes, den 'Ordnungspartnerschaften'.

'Aktion Sicherheitsnetz' in Berlin

Daß Berlin als erste Modellregion ausgewählt wurde, liegt u.a. an der seit längerem bestehenden praktischen Zusammenarbeit zwischen dem BGS und der Berliner Polizei. So arbeiteten Ende 1997 bereits drei 'Gemeinsame Fahndungs- und Ermittlungsgruppen': seit 1994 die beim Landeskriminalamt (LKA) eingerichtete 'GE Schleuser'; seit 1995 beim Landesschutzpolizeiamt die 'GE Graffiti in Berlin'; und seit Dezember 1997 die ebenfalls beim LKA angesiedelte GE zur Bekämpfung der Wertzeichenfälschung im Berliner Personennahverkehr.¹⁵

Am 11.11.97 wurde in Berlin die Vereinbarung über die „verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der 'Aktion Sicherheitsnetz'“ abgeschlossen. Eine Woche später nahm im Landeskriminalamt (LKA) eine gemeinsame Koordinierungsstelle der Polizei Berlin und des Grenzschutzpräsidiums Ost des BGS ('Koost BGS/Polizei') die Arbeit auf.

Die 'Koost' soll insbesondere folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Überprüfung, ob Bedarf für weitere 'Gemeinsame Fahndungs- und Ermittlungsgruppen' BGS-Polizei in der Stadt besteht.
- „Entwicklung neuer Sicherheitsstrategien für typische Deliktsfelder im Bereich der Bahnhöfe und des Schienenverkehrs“ sowie die „Koordinierung entsprechender Schwerpunktmaßnahmen“. Beispielhaft werden als Delikte genannt: „Taschendiebstahl, Graffiti/Vandalismus, Erschleichen von Leistungen, Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz, Automatenaufrüche, Verstöße gegen das Ausländerrecht“.
- „Aufnahme gemeinsamer Streifenfertigkeiten (...) in besonders relevanten Einsatzräumen, wo sich durch die Zuständigkeitsgrenzen beider Polizeien Schnittstellen ergeben“. D.h. vor allem im Bereich der Stadt-, Regional- und Fernbahnhöfe und deren unmittelbarer Umgebung.

¹⁵ Sofern nicht anders angegeben, alle Informationen zu Berlin nach: Berlin, Senatsverwaltung für Inneres a.a.O. (Anm. 12)

- Intensivierung gemeinsamer Fortbildungsmaßnahmen, Intensivierung des gegenseitigen Datenaustauschs.

Auch in der Hauptstadt soll die 'Aktion Sicherheitsnetz' das „Sicherheitsgefühl der Bürger“ erhöhen, das besonders durch Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung beeinträchtigt werde. Beispielhaft nennen die 'Hintergrundinformationen' der Senatsinnenverwaltung: „Müll, Dreck, Autotracks“ sowie „vermeintlich geduldetes Rowdytum einzelner, ungehöriges Verhalten wie Pöbeleien usw.“.

Für die Realisierung des 'Sicherheitsnetzes' in Berlin werden die bekannten Elemente aufgezählt: „enge Zusammenarbeit staatlicher und kommunaler Stellen“, die „intensive Mitwirkung der Justiz“ und die „Einbindung engagierter Bürgerinnen und Bürger“ sowie für den operativen Einsatz

- die „verstärkte Präsenz von Polizei und Ordnungskräften im öffentlichen Raum“ sowie
- „konsequente(s) Einschreiten gegen Einstiegs- und Kleinkriminalität sowie Ordnungsverstöße“.

Um Präsenz zu gewährleisten, sollen vermehrt Innendienstkräfte, die Bereitschaftspolizei und die Freiwillige Polizeireserve eingesetzt werden. Die Polizei werde sich auch „für die kleineren und unbedeutenden Verstöße (Ordnungswidrigkeiten)“ an der Maxime „Hinsehen statt Wegschauen“ orientieren und einschreiten, „wann immer es möglich erscheint, ohne die gesetzlichen Prioritäten auszuhebeln“. Um den BGS in die Lage zu versetzen, seinen Beitrag zum 'Sicherheitsnetz' zu leisten, wurde die Zahl der zur Verfügung stehenden BGS-Beamten in Berlin von 395 auf über 500 erhöht. Darüber hinaus sagte der Bundesinnenminister weitere Kräfte aus dem BGS-Standort Blumenberg „mit zeitlich begrenzten Schwerpunktaufträgen“ zu.

Erste Aktionen im Rahmen des 'Sicherheitsnetzes' fanden im Januar und Februar 1998 statt. Am 24.2. wurden bei einer mehr als siebenstündigen „Schwerpunktkontrolle“ rund um den Bahnhof Zoo 165 Personen überprüft; 78 Personen erhielten Platzverweise. 17 Personen wurden festgenommen wegen Verstößen gegen das Ausländergesetz, Körperverletzung, Widerstand gegen Polizeibeamte und Drogenvergehen.¹⁶

'Ordnungspartnerschaften' in Nordrhein Westfalen

Die seit Mitte des vergangenen Jahres vom NRW-Innenministerium initiierten „Ordnungspartnerschaften für mehr Sicherheit und Ordnung in Städten und Gemeinden“ gehen, so das Ministerium, weit über das von Kanther vor-

¹⁶ die tageszeitung v. 26.2.1998; Berliner Morgenpost v. 26.2.1998

geschlagene Sicherheitsnetz hinaus.¹⁷ Anfang 1998 hat das Land in sechs Großstädten Modellprojekte eingerichtet, deren Arbeit nach einem Jahr bilanziert werden soll. Gleichzeitig sollen Ordnungspartnerschaften landesweit eingegangen werden, „um so auch in ländlichen Gebieten die Sicherheit zu verbessern“.¹⁸ Als mögliche „Ordnungspartner“ werden genannt: Polizei- und Ordnungsbehörden, Jugend-, Gesundheits- und Sozialämter, BGS (Bahnpolizei), Verkehrsbetriebe, Bahn AG, Gerichte und Staatsanwaltschaften, Schulen, Drogenberatungsstellen. Auch könnte es sinnvoll sein, z.B. die Industrie- und Handelskammern oder Einzelhandelsverbände mit einzubeziehen.¹⁹

Die Anregungen des Innenministeriums enthalten eine Reihe von Vorschlägen für die Sicherheits- und Ordnungsbehörden, durch die die sichtbare Präsenz von Sicherheitskräften im öffentlichen Raum erhöht werden soll:

- In der alltäglichen Polizeiarbeit könne dies „insbesondere durch den Einsatz von Fuß- und Radstreifen“ erreicht werden. Zudem sollen in den lokalen Einsatzkonzeptionen „stärker als bisher die Sicherheitslage und die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger“ berücksichtigt werden.²⁰
- Durch „Unterstützungseinsätze“ der Bereitschaftspolizei (auch als Fußstreifen) soll die Präsenz erhöht werden.²¹
- Die Ordnungsbehörden sollen u.a. „für den Bürger erkennbare eigene Vollzugsdienstkräfte einsetzen“ und „in Absprache mit der Polizei Maßnahmen in ihrer Zuständigkeit treffen, um Einsatzkonzeptionen der Polizei zu unterstützen (z.B. Aufenthaltsverbote erteilen)“.²²
- Neben „vertrauensvoller Zusammenarbeit“, „gegenseitigem Informationsaustausch“ und der Abstimmung von Einsatzkonzeptionen sollen BGS/Bahnpolizei „Einsatzmaßnahmen der Polizei im Umfeld der Bahnhöfe durch abgestimmte Maßnahmen im eigenen Zuständigkeitsbereich unterstützen“.²³

Da „das Sicherheitsgefühl der Bürger in vielen Großstadtbahnhöfen und in deren Umfeld sowie in Bahnen und Haltestellenbereichen des ÖPNV beson-

¹⁷ Schreiben des Innenministeriums NRW an die Redaktion v. 2.2.1998

¹⁸ Innenministerium NRW, Presseinformation v. 9.1.1998

¹⁹ Innenministerium NRW: Ordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen - mehr Sicherheit in Städten und Gemeinden (Mitteilung an die Polizeibehörden und -richtungen des Landes), Düsseldorf 1998, S. 4

²⁰ Ebd., S. 10

²¹ Ebd., S. 11

²² Ebd., S. 12

²³ Ebd.

ders nachhaltig beeinträchtigt“ sei, kommt diesen „Problembereichen“ auch in den Modellstädten eine herausragende Bedeutung zu. Ausgewählt wurden die Städte Bielefeld, Dortmund, Hagen, Düsseldorf, Krefeld und Köln, weil dort bereits erfolgreiche Ansätze für Ordnungspartnerschaften bestünden.²⁴ Obleich in einzelnen Elementen verschieden, folgen die Modelle in allen Orten derselben Logik: Die Tätigkeiten einzelner Behörden und von Privaten sollen koordiniert, die sichtbare Präsenz von Ordnungskräften im öffentlichen Raum erhöht und die Eingriffsschwellen allgemein gesenkt werden. Welche Ausrichtung den Ordnungspartnerschaften zugrundeliegt, zeigen bereits die Erfahrungen in einigen Modellstädten:

Seit Ende 1996 setzt das Ordnungsamt der Stadt Krefeld fünf Mitarbeiter „mit Dienstkleidung und Funktelefon (für) Gefahrenabwehraufgaben für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ ein.²⁵ Die Krefelder Gefahrenabwehrverordnung listet 27 Aufgaben auf, für die der kommunale Ordnungsdienst zuständig ist. Neben dem Nichtanleinen von Hunden, der Autowäsche und dem Füttern von Tauben werden auch einzelne Personengruppen genannt, gegen die sich die Kontrolle richten soll: Nichtsebhafte, Drogenabhängige, BettlerInnen.²⁶ In der Modellstadt Köln haben Stadtverwaltung und Polizei bereits in der jüngsten Vergangenheit „partnerschaftlich“ zusammengearbeitet: Es gibt bei Bedarf gemeinsame Streifen von städtischen Ordnungshütern und der Polizei. Durch gemeinsame Aktionen wurde die offene Drogenszene am Neumarkt aufgelöst. Rechtlich wurde dies dadurch flankiert, daß die Stadt Aufenthaltsverbote über 3-6 Monate für bestimmte Bereiche ermöglichte.²⁷

In der Modellstadt Hagen wurden seit Herbst 1997 drei Ordnungspartnerschaften ins Leben gerufen: „Bahn/Bahnhof mit Einzugsbereich“, „Innenstadt“ und „Kommunaler öffentlicher Personennahverkehr“.²⁸ Die Rolle der Ordnungskräfte wird immer mit denselben Worten umschrieben: „konsequentes Einschreiten und konsequente Ahndung von Ordnungsverstößen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes“, „konsequente Überwachung hinsichtlich ausländerrechtlicher Bestimmungen“, „konsequente Reaktion auf Rechtsverstöße“ etc. Gemeinsame Streifen und abgestimmte Einsätze zwischen städtischem Ordnungsdienst und der Polizei, der Polizei und

²⁴ Innenministerium NRW: Ordnungspartnerschaften a.a.O. (Anm. 19), S. 5

²⁵ Die Polizei 2/1997, S. 41

²⁶ S. Unbequem Nr. 31 (Sept. 97), S. 11

²⁷ Die Polizei 5/1997, S. 147

²⁸ Siehe: hierzu insgesamt: Polizeipräsidium Hagen/ Stadtverwaltung Hagen (Hg.): Ordnungspartnerschaften in der Stadt Hagen, Hagen 1998

dem BGS oder zwischen allen dreien sollen zu mehr sichtbarer Präsenz im öffentlichen Raum führen.

In der Hagener Konzeption wird erneut deutlich, wer die Objekte der Ordnungspartnerschaften sind: Das Sicherheitsgefühl werde durch die „Präsenz und (wegen) des Verhaltens von Randgruppenszenen“ beeinträchtigt.²⁹ Als polizeiliche Mittel werden deshalb Platzverweise und Ingewahrsamnahmen vorgeschlagen; hinsichtlich der Verkehrsbetriebe wird die „Förderung der Interventionsbereitschaft des Kontroll- und Ordnungspersonals in Problemfällen“ gefordert; und die Stadt sagt zu, „Aufenthaltsverbote gegen Angehörige der Randgruppenszenen“ zu prüfen.

Damit liegt das Hagener Modell auf der Linie des Innenministers. Zwar betont er, daß - „so lange das Recht nicht verletzt wird“ - „abweichendes Verhalten oder Aussehen von der Polizei ebenso wie von der Bevölkerung toleriert werden“ müsse.³⁰ An anderer Stelle verweist er jedoch darauf, „daß es keine rechtsfreien Räume gibt“ und auch „unterhalb der Grenze zur Straftat“ ein Anspruch auf Sicherheit u.a. vor „Belästigungen“ bestehe.³¹ Um polizeiliches Einschreiten zu ermöglichen, müßten die „Kommunen in ordnungsbehördlichen Verordnungen regeln, was nach ihrer Entscheidung nicht erlaubt sein soll“.³² Dementsprechend wird die Stadt Köln gewürdigt, die durch die „Verankerung konkreter Bestimmungen in der Kölner Straßenordnung die Grundlage für ein verfahrenssicheres Einschreiten geschaffen“ habe.³³

Praktischer Konsens

Betrachtet man die gegenwärtigen Versuche lokaler Sicherheits- und Ordnungspolitik, so zeigen sich insgesamt nur wenig Differenzen. Graduelle Unterschiede betreffen die Rolle, die der BGS spielen soll. Naturgemäß betont das BMI dessen Bedeutung. Das gibt ihm Gelegenheit, mit seiner eigenen Truppe auf das beliebte Thema alltäglicher 'Unordnung' aufzuspringen. Zugleich kann er weitere rechtliche Kompetenzen (u.a. verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen, Verhütung von Straftaten als BGS-Aufgabe) fordern.³⁴ Die BGS-Einbindung 'Sicherheitsnetz', 'Sicherheits-' oder 'Ordnungspartnerschaft' zu nennen, macht keinen Unterschied in der Sache.

²⁹ Ebd., S. 4

³⁰ Innenministerium NRW: Ordnungspartnerschaften a.a.O. (Anm. 19), S. 6

³¹ Innenministerium NRW: Pressemitteilung v. 24.9.1997

³² Innenministerium NRW: Ordnungspartnerschaften a.a.O. (Anm. 19), S. 4

³³ Innenministerium NRW: Rede des Innenministers am 18.12.1997 in Köln, S. 2

³⁴ Bundesministerium des Innern: Pressemitteilung v. 7.11.1997, S. 3

Im wesentlichen rhetorischer Natur sind auch die Differenzen in der Außendarstellung der Vorhaben. Während die CDU/CSU-Innenminister „entschlossenes Auftreten der Sicherheitskräfte an Brennpunkten“ fordern,³⁵ verweisen sozialdemokratische Innenminister stärker auf eine „gerechte Sozial- und Wirtschaftspolitik“, die erforderlich sei, um Sicherheits- und Ordnungsprobleme dauerhaft zu lösen.³⁶ Mit diesen Bekenntnissen mögen sich unterschiedliche Wählergruppen angesprochen fühlen, für die praktische Umsetzung sind Unterschiede nicht sichtbar.

Denn unabhängig davon, ob ein ‘Sicherheitsnetz’ gespannt wird, gehen Bund und Länder von diffusen Überzeugungen aus, daß ein Zusammenhang zwischen vermeintlichen und tatsächlichen Ordnungsstörungen, Sicherheitsgefühl und Kriminalitätsfurcht besteht. Alle Bundesländer wollen Eingriffsschwellen auch gegen Ordnungsstörungen herabsetzen, notfalls indem die städtischen Verordnungen erweitert werden; sie wollen die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Polizei, BGS und Ordnungsbehörden, größere sichtbare Polizeipräsenz und damit erhöhte Kontrolldichte, beschleunigte Verfahren, kommunale Präventionsräte und die bislang nur ein Lippenbekenntnis gebliebene ‘bürgernahe Polizei’.

Die praktischen Folgen dieser Strategien sind offensichtlich: Sie zielen auf die Verdrängung von Randgruppen aus dem öffentlichen Raum der Stadtzentren. Um dies zu erreichen, wird das gesamte repressive Repertoire staatlicher, kommunaler und privater Stellen eingesetzt: vom Hausverbot über den Platzverweis und das Aufenthaltsverbot bis zur Ausweisung von MigrantInnen. Die Verdrängten zahlen den Preis der symbolischen Inszenierungen sicherer Innenstädte. Und ein öffentlicher Raum, über den ein ‘Sicherheitsnetz’ errichtet wurde und der von ‘Ordnungspartnerschaften’ durchzogen ist, bedroht nicht nur Randgruppen, sondern die Handlungs- und Bewegungsfreiheit des Publikums insgesamt.

Martina Kant und Norbert Pütter sind RedakteurInnen von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

³⁵ Bundesministerium des Innern: Pressemitteilung v. 24.10.1997, S. 2f.

³⁶ Schreiben des Hessischen Innenministeriums an die Redaktion v. 3.3.1998, S. 8

Chronologie

zusammengestellt von Norbert Pütter

November 1997

04.11.: Ein Urteil des Landgerichts in Maastricht wird bekannt, demzufolge die 1996 von der Bundesanwaltschaft initiierte **'radikal'-Razzia rechtmäßig** war, die sich gegen einen in den Niederlande lebenden angeblichen Mitarbeiter der Zeitschrift gerichtet hatte. Die sichergestellten Unterlagen können an die deutschen Ermittler übergeben werden.

05.11.: Nach einem Urteil des Bundesgerichtshofs müssen **DemonstrantInnen für Schäden haften**, die sie durch eine rechtswidrige Blockade verursachen. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gewährleiste „nur den Kampf der Meinungen mit geistigen Mitteln“. (Az.: VI ZR 348/96)

06.11.: Vor dem Verfassungsschutzausschuß des Berliner Abgeordnetenhauses weigert sich die Senatsinnenverwaltung genauere Angaben über die Verwendung von 1,14 Mio. DM zu machen, die das Landesamt für Verfassungsschutz jährlich für seine **V-Personen und andere geheimdienstliche Aktivitäten** ausgibt.

08.11.: Mit einem Großaufgebot setzt die Münchener Polizei **Verbote von Demonstrationen** der NPD und entsprechender Gegenkundgebungen durch. 16 Personen werden in Polizeigewahrsam bzw. vorläufig festgenommen. Verteidigungsminister Rühle (CDU) gibt bekannt, daß er den Militärischen Abschirmdienst (MAD) angewiesen hat, auch kleinsten Anhaltspunkten für **rechtsextremistisches Verhalten in der Bundeswehr** nachzugehen. Nach Presseinformationen ermittelt der MAD wegen 760 derartiger „Verdachtsfälle“. Um Neonazis von der Bundeswehr fernzuhalten, verständigt sich der Verteidigungsminister mit dem Bundesjustizminister am 11.12. auf eine Gesetzesinitiative, die ermöglichen soll, daß die Bundeswehr zukünftig Einblick in das Bundeszentralregister und Auskünfte über laufende Strafverfahren gegen Jugendliche erhält. Am 7.12. wird bekannt, daß Neonazi Manfred Roeder im Januar 1995 einen Vortrag an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg gehalten hat.

11.11.: Nach Angaben des Bundeskriminalamtes (BKA) wurden in der Bundesrepublik von Januar bis August 1997 **1.342 fremdenfeindliche oder**

rechtsextreme Straftaten registriert; darunter 191 Angriffe auf Menschen und 22 Brandanschläge.

12.11.: Das Oberlandesgericht Celle verurteilt einen Funktionär der kurdischen Arbeiterpartei **PKK** wegen dessen Mitverantwortung für mehrere Brandanschläge auf türkische Einrichtungen zu einer Haftstrafe von viereinhalb Jahren. Aufgrund einer vorausgegangen Absprache zwischen Gericht, Staatsanwaltschaft und Verteidigung war der Vorwurf der Rädelsführerschaft in einer terroristischen Vereinigung fallengelassen worden. Am 6.1.98 beginnt in Celle der Prozeß gegen den Europaspreeher der PKK Faysal Dunlayici. Die Staatsanwaltschaft wirft ihm Sachbeschädigung sowie Brandstiftung vor. Auch hier soll der Vorwurf der Rädelsführerschaft in einer terroristischen Vereinigung entfallen. Am 11.2. wird Dunlayici wegen mittelbarer Beteiligung an Brandanschlägen zu siebeneinhalb Jahren Haft verurteilt. Da er mehrere Jahre bereits in Auslieferungs- und Untersuchungshaft gesessen hat, wird die Strafe auf Bewährung ausgesetzt. Am 13.1.98 erklärt Generalbundesanwalt Kay Nehm, daß seine Behörde die PKK nicht mehr als „terroristische“, sondern nur noch als „kriminelle Vereinigung“ bewertet. Das Bundesinnenministerium hält an seinem Verbot der PKK fest.

Der niedersächsische Landtag beschließt die Änderung des **Niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetzes**. Einsätze Verdeckter Ermittler sowie verdachtsunabhängige Polizeikontrollen werden legalisiert. (Siehe S. 62)

Mit einer Änderung des **Polizeiaufgabengesetzes** läßt auch der thüringische Landtag verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen im Lande zu.

14.11.: Vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf beginnt der Prozeß gegen zwei mutmaßliche Mitglieder der '**Antiimperialistischen Zelle**' (AIZ). Nach einer Entscheidung des Staatsschutzsenates des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 12.12 ist die **Überwachung von Verdächtigen durch ein satellitengestütztes Ortungssystem** zulässig. Die so gewonnenen Observationsergebnisse können im 'AIZ-Prozeß' als Beweismittel verwertet werden.

Der Bundestag beschließt eine '**Strafrechtsreform**', durch die u.a. die Strafandrohungen für Sexualstraftaten und Gewaltdelikte erhöht werden.

Ein Berliner Amtsgericht verurteilt die PDS-Politikerin Angela Marquardt zu einer Geldstrafe von 1.000 DM, weil sie die Veröffentlichung ihrer **Anklageschrift auf ihrer Internet-Homepage** ermöglicht hatte. Am 9.1.98 wird sie wegen eines ähnlichen Vorwurfs in einem anderen Verfahren vom Amtsgericht freigesprochen.

18.11.: Vor dem Berliner Landgericht beginnt der **Prozeß wegen des Anschlags auf die Diskothek 'La Belle'**. Fünf Männer und zwei Frauen werden beschuldigt, den Anschlag am 5.6.1986 im Auftrag des libyschen Geheimdienstes ausgeführt zu haben.

28.11.: Der Bundesrat stimmt dem Immunitäts-Protokoll für die BeamtInnen von **EUROPOL** zu.

Der Bundestag verlängert die **Verjährungsfrist** für 'mittelschwere' Straftaten in der DDR und den neuen Ländern erneut, nun bis zum 2.10.2000.

Dezember 1997

01.12.: Mit dem Beitritt Österreichs zum Schengener Abkommen beginnt Bayern damit, seine Grenzpolizei schrittweise von den Grenzübergängen abzuziehen. Für die **verdachts- und ereignisunabhängigen Polizeikontrollen** in einem 30 Kilometer breiten Streifen entlang der Grenzen stehen künftig rund 1.200 PolizistInnen zur Verfügung.

Das Lübecker Landgericht verurteilt den Berliner Neonazi **Kay Diesner** zu lebenslanger Haft wegen Mordes an einem Polizisten und Mordversuchs an einem der PDS nahestehenden Buchhändler.

03.12.: Es wird bekannt, daß die deutsche Botschaft in Ankara Speicheltests einsetzt, um über die Vergabe von Visa zu entscheiden. Durch DNA-Analysen soll die Verwandtschaft zu in Deutschland lebenden irakischen StaatsbürgerInnen überprüft werden. Unter Berufung auf einen Beschluß der Innenministerkonferenz verlangt die Berliner Innenverwaltung ab Januar 1998 einen „freiwilligen“ **Speicheltest für die Familienzusammenführung** nordirakischer KurdInnen, falls die Geburtspapiere unvollständig sind.

06.12.: Bei **groß angelegten Verkehrskontrollen** in acht norddeutschen Bundesländern werden über 30.000 AutofahrerInnen auf Alkohol überprüft.

08.12.: Bei Wohnungsdurchsuchungen in Berlin, die der **neonazistischen 'Kameradschaft Treptow'** gelten, werden durch Zufall Attentatspläne zweier Rechtsextremisten auf ein PDS-Mitglied aufgedeckt.

09.12.: Vor dem Hanseatischen Oberlandesgericht in Hamburg beginnt der Prozeß gegen zwei Rechtsextremisten, denen die Staatsanwaltschaft die versuchte Gründung einer **terroristischen Vereinigung** vorwirft.

Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt das 1993 ausgesprochene **Verbot des Kurdistan-Komitees wegen Nähe zur PKK**. Zum Zeitpunkt des Verbots habe es genügend Hinweise gegeben, daß von dem Komitee eine Gefährdung der inneren Sicherheit ausgegangen sei. (Az.: BVerwG I A 9.93)

10.12.: In Berlin werden 11 **Wohnungen der „linken Szene“ durchsucht**. Sie werden mit Ermittlungsverfahren wegen Straßenschildfälschungen und antifaschistischer Aufkleber begründet.

16.12.: Die Innenminister der BRD und Österreichs unterzeichnen ein Abkommen, das die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden insbesondere **„gegen die illegale Zuwanderung“** von AusländerInnen verstärken soll.

19.12.: Die Deutsche Telekom bestätigt, daß sie auf richterlichen Beschluß überprüft, von welchem Anschluß eine bestimmte Telefonnummer angerufen wurde. Im Einzelfall könne das dazu führen, daß alle **40 Mio. Telefonanschlüsse** auf die gesuchte Verbindung überprüft werden.

Das Landgericht Görlitz weist die erste Berufung zu den **‘Taxi-Prozessen’** ab. Taxifahrer in grenznahen sächsischen und brandenburgischen Kreisen waren verurteilt worden, weil sie illegal eingereiste AusländerInnen befördert hatten. Im verhandelten Fall bestätigt das Gericht die Gefängnisstrafe von einem Jahr und vier Monaten. Eine Bewährungsstrafe wird abgelehnt. Bei den meisten Schleusungen durch Taxifahrer gehe es um organisierte Kriminalität.

Im hessischen Engelsbach wird bei einem Einsatz wegen eines Streits zwischen Eheleuten ein **Polizist von dem Ehemann erschossen**. Der Täter wird durch zwei Schüsse eines anderen Beamten tödlich verletzt.

Im bayerischen Straubing wird ein Mann **von einem Polizisten erschossen**. Nachbarn, die sich durch den in seiner Wohnung Randalierenden bedroht fühlten, hatten die Polizei um Hilfe gerufen. Der tödliche Schuß fiel, als der Mann die Zivilbeamten mit einer Waffe bedrohte; daß es sich um eine Schreckschußpistole handelte, wurde erst später festgestellt.

20.12.: Nach einem Rockkonzert im Nürnberger Jugendzentrum „Komm“ kommt es zu gewalttätigen **Auseinandersetzung zwischen der Polizei und rund 200 ‘Autonomen und Punks’**. Die Polizei macht 37 Festnahmen wegen versuchter schwerer Körperverletzung bzw. schwerer Brandstiftung und 169 Personalienfeststellungen wegen Verdachts auf Landfriedensbruch.

In Beuren (Thüringen) löst die Polizei ein **Konzert von Neonazis** auf. 187 Personen werden festgenommen; NS-Propagandamaterial wird sichergestellt.

23.12.: Eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs wird bekannt, nach der die Besetzer der Fördertürme am geplanten Atomendlager in Gorleben Schadensersatz leisten müssen. Das Gericht lehnte die Revision gegen ein Urteil des Oberlandesgerichts Celle ab, das die 14 **AtomkraftgegnerInnen zu Zahlungen von mehr als 150.000 DM verpflichtet** hatte. (Az.: VI ZR 77/97) Am 23.1.98 legen die Verurteilten Verfassungsbeschwerde ein.

Das Landgericht Frankfurt/M. verurteilt den **Immobilienpekulanten Jürgen Schneider** wegen Betrugs zu sechs Jahren und neun Monaten Haft.

29.12.: Im bayerischen Ingolstadt wird ein randalierender 70jähriger **Mann von einem Polizisten angeschossen**; der Mann stirbt kurze Zeit später im Krankenhaus.

01.01.: Die **'Zentrale Unterstützungsgruppe Zoll' (ZUZ)** beim Kölner Zollkriminalamt nimmt ihre Arbeit auf. Die ZUZ soll eingesetzt werden, wenn „die Lage ein geschlossenes Vorgehen - offen oder verdeckt - unter Anwendung unmittelbaren Zwanges gegen Gewalttäter erfordert“.

02.01.: Nach Angaben des Bundesinnenministeriums sind 1997 in Deutschland rund **104.000 Asylanträge** gestellt worden; im Vergleich zum Vorjahr entsprach das einem Rückgang von ca. 10%. Auch die Anerkennungsquote sank im Jahresvergleich von 7,4 auf unter 6%.

04.01.: In Magdeburg **überfallen Skinheads Punks** in einer Wohnung. Einer der Angegriffenen wird lebensgefährlich verletzt. Die Polizei nimmt neun Tatverdächtige fest. Am 20.1. schließt die Polizei die Ermittlungen ab. 13 Beschuldigte im Alter zwischen 13 und 20 Jahren wurden ermittelt; die drei mutmaßlichen Haupttäter befinden sich in Untersuchungshaft. Im Anschluß an eine Demonstration gegen rechte Gewalt wird am 17.1. erneut ein Punk in Magdeburg überfallen und schwer verletzt.

05.01.: Angesichts der **Flucht von kurdischen Flüchtlingen nach Italien** wird der Bundesgrenzschutz an den Süd- und Westgrenzen Deutschlands um drei Hundertschaften verstärkt. Deutsche Politiker versuchen Italien zu schärferen Kontrollen zu bewegen. Am 8.1. findet in Rom eine Beratung hochrangiger Polizeixperten mehrerer EU-Staaten und der Türkei statt. Die beschlossenen „konkreten Polizeimaßnahmen“ werden nicht genauer benannt. Am 26.01. vereinbaren die Außenminister der Europäischen Union einen Aktionsplan gegen illegale Einwanderung. Unter anderem werden schärfere Kontrollen an den Außengrenzen, der Austausch von BeamtInnen und Informationen sowie die bessere Kontrolle der Bewegungen von Asylsuchenden vereinbart. Der Aktionsplan gegen die Einwanderung von Kurden aus der Türkei und dem Irak sei - so die EU-Innenminister am 30.1. - schnell umzusetzen.

07.01.: Der **Polizeieinsatz für den Castor-Transport** im März 1997 kostete - so das niedersächsische Innenministerium - über 111 Mio. DM. Die brandenburgische PDS kündigt eine **Verfassungsklage gegen das Polizeigesetz** des Landes an. Nach ihrer Ansicht verstoßen die Bestimmungen über die verdeckten Polizeimethoden gegen die Landesverfassung.

12.01.: Bei einem Schußwechsel auf einem Autobahnparkplatz nahe Hünxe (NRW) wird ein **Autofahrer getötet** und ein Polizist schwer verletzt.

13.01.: Im Rahmen der vom Chef des Bundesnachrichtendienstes Hansjörg Geiger propagierten „vermehrten Transparenz des Dienstes“ legt der **BND-Pressesprecher** seinen Decknamen ab. „Peter Juchatz“ heißt in Wirklichkeit Michael Baumann.

In Köln werden rund 150 protestierende Studierende über zwei Stunden auf der Domplatte **von der Polizei eingekesselt**.

15.01.: Wegen der Verweigerung der Aussage in einem Spionageprozeß wird der frühere DDR-Spionagechef **Markus Wolf in Beugehaft** genommen; nach drei Tagen wird die Beugehaft vorläufig ausgesetzt. Am 25.2. entscheidet der Bundesgerichtshof, daß Wolf zu Recht seine Aussage verweigerte, da weitere Strafverfahren gegen ihn nicht ausgeschlossen werden könnten.

Das Amtsgericht Berlin-Tiergarten verurteilt einen Mann zu 2.000 DM Geldbuße wegen **Beleidigung von zwei Polizisten**. Er hatte den Polizisten zugerufen: „Ihr Ossis. Ihr seid ja Volkspolizei. Das ist ja hier wie im Osten.“

16.01.: Der Bundestag beschließt mit 672 zu 448 Stimmen die Einschränkung von Art. 13 des Grundgesetzes, die die Legalisierung **polizeilicher Lauschangriffe in der Strafprozeßordnung** ermöglichen soll. Unbeschadet erheblicher Proteste beschließt der Bundesrat am 6.2. die Grundgesetz-Änderung. Hinsichtlich der Umsetzung der neuen Überwachungsmöglichkeiten in der Strafprozeßordnung wird der Vermittlungsausschuß angerufen.

18.01.: Bei einem Treffen in Lindau vereinbaren die Polizeien aus Vorarlberg, Liechtenstein, St. Gallen, der bayerischen Grenzpolizei und der Landespolizeidirektion Tübingen eine enge **Zusammenarbeit bei Maßnahmen gegen Rechtsextreme im Bodenseeraum**. Durch eine niedrige Einsatzschwelle sollten rechtsextreme Umtriebe bereits im Keim erstickt werden.

In Berlin **stirbt ein Mann bei der Festnahme** nach einem versuchten Autodiebstahl. Er hatte erheblichen Widerstand geleistet. Laut gerichtsmedizinischer Untersuchung sei der Tod nicht auf äußere Einwirkung zurückzuführen.

19.01.: Ein Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz wird bekannt, durch das dem rheinland-pfälzischen Verfassungsschutz **untersagt wird, die 'Republikaner' mit nachrichtendienstlichen Mitteln zu beobachten**. Das Gericht sah keine hinreichenden Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung. (Az.: 7 K 102/94 Mz)

21.01.: Nach Angaben des brandenburgischen Innenministers Ziel hat sich die **Drogenkriminalität im Land Brandenburg** innerhalb eines Jahres nahezu verdoppelt. Die über 2.300 registrierten Drogendelikte entsprächen jedoch noch immer weniger als einem Prozent an der Gesamtkriminalität und blieben weit hinter den Verhältnissen in den alten Bundesländern zurück.

23.01.: Durch einen Beschluß des Sächsischen Obergerichtes in Bautzen können am 24.1. in Dresden sowohl **Demonstrationen der NPD** als auch eine Gegendemonstration stattfinden. Damit scheiterte die Stadt Dresden mit dem Versuch, beide Demonstrationen wegen befürchteter Auseinandersetzungen zu verbieten. Auf getrennten Routen und gegeneinander abgeriegelt von der Polizei finden die Demonstrationen ohne Zusammenstöße statt. Auf der Anreise nach Dresden kommt es allerdings zu einer Massen-

schlägerei, als Neonazis einen Zug mit GegendemonstrantInnen angreifen; 34 Personen werden festgenommen.

Das Amtsgericht Berlin-Tiergarten spricht drei Polizisten vom Vorwurf der **Körperletzung im Amt** frei. Die Beamten hatten einen Mann bei dessen Festnahme verletzt. Der Mann hatte sein eigenes Kind von der Mutter entführt und sich mit dem Baby in seiner Wohnung eingeschlossen. Nach Ansicht des Gerichts war der körperliche Einsatz der Polizisten notwendig und angebracht, um den Widerstand des Mannes zu brechen.

Im niedersächsischen Schwege bei Osnabrück wird eine kurdische Familie **aus dem Kirchenasyl heraus verhaftet** und in die Türkei abgeschoben.

24.01.: Im rheinland-pfälzischen Ludwigshafen wird ein 68jähriger **Mann von einem Polizisten erschossen**. Der Mann hatte mehrfach mit einer Schreckschußpistole geschossen, die einer scharfen Waffe täuschend ähnlich sah. Nachdem er der Aufforderung, die Waffe fallenzulassen, nicht nachgekommen war, schoß der Polizist dreimal auf ihn.

26.01.: Durch einen Beschluß des Oberlandesgerichts Stuttgart muß die u.a. wegen mehrfachen Mordes verurteilte **RAF-Gefangene** Sieglinde Hoffmann mindestens 19 Jahre in Haft bleiben. Das Gericht lehnte die vorzeitige Haftentlassung der seit 1980 einsitzenden ehemaligen Terroristin zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab. Am 26.2. setzt das Gericht die Mindesthaftzeit von Christian Klar auf 26 Jahre fest. Klar befindet sich seit 1982 in Haft.

28.01.: Das Landgericht Berlin verurteilt einen **Skinhead wegen gefährlicher Körperverletzung** zu zwei Jahren und sechs Monaten Haft, weil er einen Polizisten niedergeschlagen und erheblich verletzt hatte. Dieser hatte zuvor in Zivil und privat eine Kneipe besucht, die als Skinhead-Treff gilt.

29.01.: Nach einem Urteil des Bundesgerichtshofs ist die **Videoüberwachung** von Verdächtigen durch die Bestimmungen der Strafprozeßordnung gedeckt. Die Polizei hatte über sieben Wochen das Haus eines Verdächtigen mit einer Videokamera observiert. (Az.: 1 StR 511/97)

Im hessischen Nieder-Florstadt wird ein **Einbrecher erschossen**. Der Mann gehörte zu einer achtköpfigen Gruppe, die in ein Postamt eingedrungen waren. Als die Polizei eintraf, waren die Männer mit Brecheisen auf die BeamtenInnen losgegangen. In den nachfolgenden Ermittlungen soll geklärt werden, welcheR der beteiligten PolizistInnen den tödlichen Schuß abgegeben hat.

Nach Angaben des Verfassungsschutzes stieg die Zahl der **Gewalttaten gegen AusländerInnen** in 1997 um ca. 7% im Vergleich zum Vorjahr. Zwischen Januar und November 1997 wurden 373 Fälle registriert.

01.02.: In Hamburg werden zwei **Polizeibeamte vom Dienst suspendiert**. Ihnen wird vorgeworfen, am 14.11.97 einen Afrikaner bei einer Überprüfung geschlagen zu haben. Wegen derselben Vorwürfe waren bereits im Dezember fünf Beamte der Wache umgesetzt worden.

02.02.: Die Innenministerkonferenz lehnt einen generellen **Abschiebestopp für Flüchtlinge aus Algerien** ab.

04.02.: In Lübeck beginnt der Prozeß um den **Brand der St. Vicelinkirche**. Ein heute 20jähriger Mann ist angeklagt, die Kirche im Mai 1997 angezündet und mit Hakenkreuzen beschmiert zu haben.

05.02.: Beim ersten **'Aktionstag gegen Arbeitslosigkeit'** kommt es zu Demonstrationen in mehr als 100 Städten. Einige Arbeitsämter werden von Arbeitslosen besetzt.

06.02.: Der Bundesrat beschließt eine **Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes**. Statt des um 20% gekürzten Sozialhilfesatzes erhalten geduldete AusländerInnen zukünftig nur noch staatliche Leistungen, „soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist“.

07.02.: In Passau findet der **Bundestwahlkongreß der NPD** statt. Mehr als 2.000 Menschen demonstrieren gegen die Veranstaltung. Veranstaltungs- und Demonstrationsverbote der Stadt waren von Verwaltungsgerichten abgelehnt worden. Die Polizei nimmt 40 GegendemonstrantInnen und 33 Rechtsradikale vorläufig fest; zwei Polizisten werden leicht verletzt.

Anläßlich des Jahrestages der Ermordung eines 17jährigen Punks durch einen Skinhead kommt es in **Magdeburg zu gewalttätigen Ausschreitungen** durch Autonome. 30 Polizisten werden verletzt.

10.02.: Brandenburgs Innenminister Alwin Ziel (SPD) kündigt die Einrichtung einer speziellen Polizeieinheit gegen rechtsextremistisch motivierte Gewalttaten an. Die in der Regel in Zivil auftretende **'Mobile Einsatzgruppe gegen Gewalt und Ausländerfeindlichkeit (MEGA)'** wird zentral vom Landeskriminalamt geführt. Innerhalb einer Woche werden von den 45 MEGA-BeamtInnen 281 Personen überprüft, davon 22 in Gewahrsam genommen. Ein Haftbefehl wird vollstreckt.

11.02.: In den Bezirken Kreuzberg und Neukölln beginnt die Polizei mit der Testphase des **'Berliner Modells'**. Das Modell beinhaltet u.a., Ermittlungen vermehrt von der Schutzpolizei erledigen zu lassen, nicht auf alle 110-Notrufe unmittelbar, sondern je nach Priorität „zeitnah“ zu reagieren sowie den Einsatz tragbarer Computer zur Rationalisierung der Arbeitsprozesse.

12.02.: Der grüne Politiker **Ozan Ceyhun wird vorübergehend verhaftet**. Grund für die Verhaftung ist ein türkisches Auslieferungssuchen, das sich auf einen 17 Jahre alten Haftbefehl stützt. Ceyhun besitzt die deutsche

Staatsangehörigkeit und darf nicht ausgeliefert werden. Am 24.2. entschuldigt sich das BKA für die Festnahme; die Fahndungsausschreibung wird gelöscht. Gleichzeitig beginnt die Staatsanwaltschaft mit der Prüfung der aus der Türkei vorgebrachten Vorwürfe.

16.02.: Nach Presseberichten werden die **Verfahren gegen angebliche Mitarbeiter der Zeitschrift 'Interim' eingestellt**. Trotz jahrelanger Beobachtung durch den Verfassungsschutz und der von der Bundesanwaltschaft angestoßenen Großrazzia vom Juni 1997 sei kein strafrechtlich relevantes Material gegen die 14 Beschuldigten gefunden worden.

20.02.: Das Bundesverfassungsgericht **weist die Klage des Landes Nordrhein-Westfalen gegen die Novellierung des Bundesgrenzschutz-Gesetzes von 1992 zurück**. Nach der Entscheidung ist die Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Flughafensicherung auf den Bundesgrenzschutz mit dem Grundgesetz vereinbar.

23.02.: Asylberechtigte in Bayern, die ihre Ausweise verloren haben, erhalten zukünftig nur ein **Ersatzpapier, mit dem sie nicht ins Ausland reisen können**. Mit dieser Maßnahme will das Innenministerium den Mißbrauch von Flüchtlingsausweisen verhindern.

24.02.: In Berlin wird ein **besetztes Haus im Bezirk Lichtenberg von der Polizei geräumt**. Es handelte es sich um das letzte besetzte Haus in der Hauptstadt.

25.02.: Durch einen **Anschlag auf die Bahnstrecke Mannheim-Frankfurt** wird der Zugverkehr für mehrere Stunden lahmgelegt. Infolge einer über die Oberleitung geworfenen Hakenkralle war die Stromversorgung unterbrochen worden. Die Polizei vermutet die Urheber des Anschlags bei Gegnern des Castor-Transports.

Generalbundesanwalt Kay Nehm erhebt **Anklage gegen einen Funktionär der verbotenen türkischen Organisation 'Dev Sol'**. Dem Mann wird vorgeworfen, die Ermordung von 'Dev Sol'-Mitgliedern angeordnet zu haben.

Polizeikräfte mehrerer Bundesländer **durchsuchen zeitgleich 30 Bordelle, Wohnungen und Asylbewerberheime im Sauerland**. 24 Frauen aus Osteuropa, die zur Prostitution gezwungen worden waren, werden von der Polizei befreit. 22 Verdächtigen wird u.a. schwerer Menschenhandel vorgeworfen. Ermittelt wird auch gegen drei örtliche Polizeibeamte, die die Bordellbetreiber in der Vergangenheit vor Durchsuchungen gewarnt haben sollen.

26.02.: Der brandenburgische Landtag beschließt ein für Deutschland bislang einmaliges **Akteneinsichtsrecht**.

Literatur

Literatur zum Schwerpunkt

Im folgenden sollen nur einige Hinweise auf die inzwischen reichhaltige, aber leider vielfach inhaltlich sehr dünne Literatur zum Thema der europäischen Inneren Sicherheit gegeben werden. Als wenig brauchbar erweisen sich u.a. Sammelbände mit Reden einschlägiger offiziöser Konferenzen. Ein Beispiel hierfür ist folgender Band:

Theobald, Volkmar (Hg.): *Von der Europäischen Union zur „Europäischen Sicherheitsunion“. Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU (Schriftenreihe zur Neuen Sicherheitspolitik, Bd. 15), Berlin 1997 (Verlag Arno Spitz), 206 S., DM 39,80*

BMI-Staatssekretär Kurt Schelter wiederholt hier zum x-tenmal seine Phrasen über die EU-Sicherheitspolitik und Schengen. Wie in den üblichen ministeriellen Presseerklärungen steht auch hier zu lesen, daß es keine Freizügigkeit an den Binnengrenzen ohne Ausgleichsmaßnahmen geben dürfe. H. Ziegenaus bringt den bayerischen, J. Storbeck den Europol-Textautomaten. Der Automat von Herrn Birzele hat inzwischen den ministeriellen Geist aufgegeben und der von Herrn Schmidt-Jortzig druckt vor allem Phrasen. Halbwegs interessant zu lesen sind allenfalls die Aufsätze/Reden des schleswig-holsteinischen Datenschutzbeauftragten Helmut Bäumler und des Kriminologen Hanns-Heiner Kühne. Zwölf Jahre nach dem ersten Schengener Abkommen und vier Jahre nach Maastricht darf man einfach mehr erwarten als Luftblasen.

Schriftenreihe der PFA, 1997, H. 1: *„Europa der durchlässigen Grenzen“*

Dieser Titel zierte schon diverse Publikationen der Polizeipresse und zumindest einige der Aufsätze scheinen Zweit-Aufgüsse alter Artikel zu sein. In diese Kategorie gehören u.a. die Beiträge des ständigen Ideologieproduzenten R. Pitschas und des Europol-Chefs Storbeck, der sich leider zum Wanderprediger seines Amtes degradiert. Interessant, weil mit einem Minimum an neuen Informationen bestückt, sind allenfalls die Beiträge aus Österreich (H. Leimer, BMI Wien) und Belgien (S. Brammertz, Staatsanwalt).

Kriminalistik 51. Jg., 1997, H. 2

Von Interesse sind hier u.a. die Beiträge von J. Wolters (BKA) und J. Sturm (BMI) über das Verhältnis von Schengen, Interpol und Europol. Mit der neuen Rolle des BGS beschäftigt sich hier M. Hellenthal (Referatsleiter BGS im BMI). Der Autor peppt den alten BGS mit einer neuen Management-Frisur auf. Informationen finden sich hier vor allem auf zwei Seiten Fußnoten, im eigentlichen Text wird das Konzept des „staatlichen Sicherheitsunternehmens Bundesgrenzschutz“ und die „grenzüberschreitende Sicherheitskooperation“ in eher luftigen Worten beschrieben. In gleicher Weise hat sich der Autor in der o.g. Ausgabe der PFA-Schriftenreihe geäußert.

Schmedt, Conrad: *BGS erhält neue Organisation, in: Zeitschrift des BGS 24. Jg., 1997, H. 11/12, S. 3-26*

Wesentlich informationsreicher als die Aufsätze Hellenthals ist diese Darstellung der Reorganisation des BGS (mit Organigrammen, Personaldaten etc.).

Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg: *Anlaßunabhängig oder willkürlich? Anlaßunabhängige Polizeikontrollen im Spannungsfeld zwischen Polizeipraxis und Bürgerrechten, Stuttgart 1996, ca. 80 S.*

Das Thema Schleierfahndung, das im vorliegenden Heft von Albrecht Maurer als auch von Martin Kutscha aufgenommen wird, war bereits 1996 Gegenstand einer Anhörung, die in dieser Broschüre dokumentiert wurde.

Die polizeiliche Position findet sich u.a. in folgenden Artikeln:

Klaiber, Raimund: *Neues Polizeirecht in Baden-Württemberg - Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen, in: Die Kriminalpolizei 14. Jg., 1996, Nr. 4, S. 177-183*

Moser v. Filseck, Dietrich: *Baden-Württemberg novellierte das Polizeirecht, in: Die Polizei 88. Jg., 1997, H. 3, S. 70-74*

Spörl, Karl-Heinz: *Zur Einführung einer verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrolle in Bayern, in: Die Polizei 88. Jg., 1997, H. 8, S. 217-219*

Abschließend sei auf drei Publikationen hingewiesen, die KritikerInnen des polizeilichen Europas nicht missen sollten:

Initiative gegen das Schengener Abkommen (Hg.): *Tatort Europa. Asyl und innere Sicherheit in der EU, Bonn 1997*

Es handelt sich um eine Zusammenstellung von Artikeln über alle wesentlichen Aspekte des polizeilichen Europas (Europol, Schengen, Schleierfahndung, Schengen-Beitritte, Polizeikooperation mit den MOE-Staaten, etc.).

Bunyan, Tony (ed.): *Researching the European State - a critical guide*, London 1996 (Statewatch), 66. S., £ 7

Eine umfangreiche anotierte Literaturliste über die 3. Säule, Schengen, Polizeikooperation, Gefängnisse u.a.; mit Autoren- und Sachregister.

ders. (ed.): *Key texts on justice and home affairs in the European Union, vol. 1, From TREVI to Maastricht (1976-1993)*, London 1997 (Statewatch), 143 S., £16

Dies ist der erste Band von wichtigen und z.T. bisher unveröffentlichten Texten aus der EU-Kooperation in Sachen Innere Sicherheit. Der 2. Band soll demnächst erscheinen. Sowohl der Research-Guide als auch die Key Texts sind erhältlich bei Statewatch, PO-Box 1516, London N 16 OEW.

(sämtlich: Heiner Busch)

Sonstige Neuerscheinungen

Hirsch, Alexander: *Die Kontrolle der Nachrichtendienste (Schriften zum Öffentl. Recht, Bd. 711)*, Berlin 1996 (Duncker & Humblot), 339 S., DM 86,-

Die Münchener juristische Dissertation verspricht im Untertitel eine „vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform“. Der Autor beabsichtigt die „umfassende Untersuchung über die Wirksamkeit“ der „Kontrollmechanismen“ der Dienste (S. 15); seine Arbeit soll eine „Hilfestellung in der kritischen Auseinandersetzung mit diesem Thema“ bieten (S. 17). Der darstellend-analytische erste Teil enthält eine rechtliche Würdigung der Kontrollvorschriften und -einrichtungen, Ausführungen über die „Praxis der bestehenden Kontrolle“ auf Bundesebene sowie einen vergleichenden „Überblick über weitere Kontrollsysteme“ (in den Bundesländern und in neun ausländischen Staaten). Im zweiten Teil entwickelt der Autor die eigenen „Reformvorschläge“. Der besondere Reiz des Bandes besteht darin, daß er die Grenzen einer bloß juristischen und formalen Darstellung des Kontrollarrangements verlassen will. Vielmehr sollen konkrete Verbesserungsvorschläge entwickelt werden, die sich aus den offenkundigen Mängeln der Praxis und dem verfassungsrechtlich Möglichen und Gebotenen ergeben. Gemessen an diesem Anspruch enttäuscht die Untersuchung. Dabei fällt noch am wenigsten ins Gewicht, daß die Ausführungen über die Praxis der Kontrollen mit 20 Seiten ausgesprochen knapp ausgefallen sind und der Quellenschutz des Autors so weit geht, daß er selbst die Anzahl seiner Gesprächs-

partner verschweigt. Entscheidend für Argumentation und Reichweite bleiben vielmehr die vielen apodiktischen Aussagen, durch die der Gegenstand der Untersuchung beschnitten wird. Auf S. 18 wird betont, es sei „gerade im Bereich der geheimen Nachrichtendienste wichtig, sich einer politischen Wertung zu enthalten“, Bekenntnisse zur Notwendigkeit von Auslands- und Inlandsgeheimdiensten folgen. Zur Diskussion um Verkleinerung der oder neue Aufgaben für die Dienste wird eine Stellungnahme abgelehnt. Statt dessen wird im Hinblick auf die Kontrollproblematik erklärt: „Die Geheimhaltung der Aktivitäten der Dienste ist eine faktische Notwendigkeit“ (S. 63). Die „Dienste“ werden so in ihren bestehenden Aufgaben, Tätigkeiten und Methoden aus der Untersuchung ausgeschlossen; „Kontrolle“ wird zu einem Problem der Kontrollmechanismen, nicht zu einem geheimdienstlicher Praxis. Demgegenüber spricht vieles dafür, daß die eigentliche Kontrolle darin liegt, die Tätigkeitsbereiche, die Handlungsfreiheiten und die politische Instrumentalisierbarkeit der Dienste zu verkleinern. Angesichts des in Einzelheiten nicht unkritischen, aber insgesamt milden Blickes auf die deutschen Geheimdienste bleiben die im letzten Teil unterbreiteten Reformvorstellungen bescheiden: Veröffentlichung des Gesamtbudgets der Dienste (S. 312), ein nicht näher bestimmtes „umfassendes Informationsrecht“ der Parlamentarischen Kontrollkommission (S. 282), die Information der Fraktionsvorsitzenden über (S. 284) oder die Teilnahme des Datenschutzbeauftragten an deren Beratungen (S. 300). All dies, so Hirsch, kann aber nur gedeihen, wenn ein gegenseitiges Vertrauen zwischen Kontrollierten und Kontrolleuren herrscht (S. 308). Das Plädoyer, solche Parlamentarier von der Kontrolle auszuschließen, „die nicht den traditionellen Parteien angehören“ (S. 293), überrascht deshalb nicht. Symptomatisch für die Orientierung der Arbeit steht an ihrem Ende nicht der Aufruf zu mehr Kontrolle oder Wachsamkeit Geheimdiensten gegenüber, sondern die Empfehlung, die „Öffentlichkeitsarbeit“ zu intensivieren, um „zu einer besseren Akzeptanz der Dienste in der Bevölkerung“ zu kommen (S. 323).

Henze, Saskia/ Knigge, Johann: *Stets zu Diensten. Der BND zwischen faschistischen Wurzeln und neuer Weltordnung, Hamburg, Münster 1997 (rat/Unrast-Verlag), 146 S., DM 19,80*

Fußend auf ihrer politikwissenschaftlichen Diplomarbeit von 1996 geben Henze/Knigge einen Gesamtüberblick über den Bundesnachrichtendienst. Nach den einleitenden Kapiteln, die sich mit Quellenlage und Begriffsbestimmungen beschäftigen, werden in vier größeren Abschnitten Geschichte, Arbeitsweise, aktuelle Wandlungen und die (außen)politische Bedeutung des Dienstes dargestellt. Gemessen an seinen eigenen Ansprüchen, vorhandenes Wissen über den BND zusammenzutragen und ihn in strukturierter Form

nachvollziehbar aus einer kritischen Perspektive zu beschreiben, ist der Band durchaus gelungen. Das Fachpublikum wird keine Neuigkeiten entdecken; wer aber einen Überblick über Deutschlands Auslandsgeheimdienst sucht, der/die ist mit dem Band gut beraten.

Dreher, Gunther/ Feltes, Thomas (Hg.): *Das Modell New York: Kriminalprävention durch 'Zero Tolerance'? (Empirische Polizeiforschung, Bd. 12), Holzkirchen/Obb. 1997 (Felix Verlag), 203 S., DM 45,-*

Spätestens seit dem Sommer des letzten Jahres reden alle von New York, „zero tolerance“ und „broken windows“. Der vorliegende Band dokumentiert den gegenwärtigen Stand der Debatte in der Bundesrepublik. Gegliedert in drei Teile (Hintergründe und Fakten über New York, Kritik sowie „das deutsche Modell New York“) werden einerseits die wichtigsten Texte abgedruckt: Wilson und Kellings Aufsatz von 1982, die einführenden Bemerkungen Fritz Sacks anlässlich der Veröffentlichung im Kriminologischen Journal sowie Henner Hess' Beschreibung der New Yorker Polizeistrategien. Andererseits werden Beiträge versammelt, die das vermeintliche Wunder von New York und seine möglichen Folgen für Deutschland aus kriminologischer, publizistischer und polizeilicher Sicht diskutieren. Zwar dominiert eine skeptisch-kritische Sichtweise, die Schlußfolgerungen variieren jedoch erheblich. Neben deutlicher Ablehnung (Legge, Korell/Liebel) einer „Kriminalpolitik in Wild-West-Manier“ (Feltes, S. 130f.) stehen Versuche, „New York“ für eigene Anliegen zu funktionalisieren. Etwa am Ende von Feltes' Einführungsbeitrag, der zwar einige „Fakten“ ins rechte Licht setzt, aber von der Debatte doch Anregungen für neue Polizeistrategien in Deutschland erwartet (S. 15). Noch deutlicher wird die Indienstnahme im letzten Teil des Bandes, wenn Polizeiführer aus Berlin und Stuttgart ihre „Lehren“ aus New York verkünden: Ein Konglomerat aus Alltagsweisheiten (Den Anfängen wehren!), sozialwissenschaftlich angehauchten Erklärungsmodellen (Ausgrenzung und zerstörte Familien), Rationalisierungen bei Polizei („Berliner Modell“), Justiz und Sozialverwaltungen („Haus des Jugendrechts“), Bekenntnissen zu Sauberkeit und Ordnung und symbolischer Politik mittels „Gelber Engel“ im Ordnungsdienst (S. 166f.). Keiner will (offen) New Yorker Polizeiverhältnisse, aber alles läßt sich mit New York begründen. Wegen dieses Zusammenhangs scheint es in der Tat interessanter, der von Feltes aufgeworfenen Frage nachzugehen, warum gerade ein ausgesprochen repressiver polizeipolitischer Ansatz eine derartige Resonanz in Deutschland finden konnte (S. 129). Vor allem in R. Behrs lesenswertem Beitrag über „zweifelhafte Vorbilder“ wird der Versuch einer Antwort unternommen: Die New York-Debatte sei ein Element gegenwärtiger „Angstpolitik“, das „Autoritarismuskonzepte salon-

fähig“ mache und denjenigen, „die es schon lange wieder gern ein bißchen härter hätten“, sehr gelegen komme (S. 151).

Nitschke, Peter (Hg.): *Die deutsche Polizei und ihre Geschichte. Beiträge zu einem distanzierten Verhältnis* (Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Polizeigeschichte e.V., Bd. 2), Hilden 1996 (Verlag Deutsche Polizeiliteratur), 301 S., 39,80 DM

Der Sammelband vereinigt 13 Beiträge zur Geschichte der Polizei in Deutschland. Das Spektrum der Themen reicht von einem einleitenden Überblick zum polizeihistorischen Forschungsstand (Reinke) bis zum Prozeß der „Polizierung“ und „Sozialdisziplinierung“ in der Frühen Neuzeit (Nitschke), von der Polizei im Kaiserreich (Jessen) über die Konflikte zwischen Reichswehr und preußischer Polizei in den ersten Jahren der Weimarer Republik (Leßmann-Faust) bis zur Geschichte des Bundesgrenzschutzes (Semerak), vom „Werden der deutschen Kriminalpolizei“ (Teufel) über die Rolle von Polizeieinheiten im Dritten Reich (Kopitzsch; Primavesi) bis zur „Kasernierten Volkspolizei“ in den Anfangsjahren der DDR (Arlt; Dietrich). Die Beiträge sind nicht nur thematisch heterogen. Auch die AutorInnen unterscheiden sich in der Art ihrer Beschäftigung mit Polizeigeschichte: Universitär arbeitende HistorikerInnen stehen neben solchen, die im Auftrag der Apparate deren Geschichtsarbeit betreiben, und solchen, die selbst im Polizeidienst stehen oder standen.

Die Güte der einzelnen Beiträge schwankt erheblich. Bei einigen handelt es um schlicht-affirmative Hofberichterstattung (Teufel, Semerak). Andere präsentieren zwar interessantes Material (Wego in der Zusammenfassung ihrer Arbeit über die Geschichte des nordrhein-westfälischen LKA, Zaika über polizeiliche Einsatzlehre), wegen des fehlenden analytischen Abstands der AutorInnen bleibt der Ertrag für die LeserInnen aber beschränkt. Wieder anderen Aufsätzen sieht man an, daß sie Bruchstücke größerer Texte sind.

Der Band schöpft jedoch die befruchtenden Potentiale nicht aus, die in der Vielfalt der Gegenstände, Positionen und forschungspraktischen Zugänge liegen könnten. Statt dessen handelt es sich um eine Ansammlung von Einzelarbeiten, die ohne jeden Bezug zueinander bleiben. Der Versuch, das „distanzierte Verhältnis“ genauer zu bestimmen, wird an keiner Stelle unternommen. Dabei treten zentrale polizeugeschichtliche Fragestellungen in vielen Beiträgen deutlich zutage: Wie entwickelte sich das Verhältnis von militärischer und polizeilicher Ordnungswahrung? Welche Beziehungen bestanden zwischen politischer Herrschaft und polizeilichem Handeln? Wie „paßten“ die Vorstellungen der PolizistInnen zu den Aufgaben, die der Institution Polizei zugewiesen waren? Wie und mit welchen Folgen (auch für die Polizei) wurden gesellschaftliche Konflikte in polizeilich zu bearbeitende „Probleme“

überführt? Nicht diese Fragen zu beantworten, aber sie zu stellen und als strukturierendes Prinzip nutzbar zu machen, das hätte aus diesem Sammelband mehr machen können als 13 Beiträge zwischen zwei Buchdeckeln.
(sämtlich: Norbert Pütter)

Hans Lisken: *Rechtsstaat - was sonst? Ausgewählte Schrift, Baden-Baden 1997 (Nomos-Verlag), 253 S., DM 69,-*

Mit diesem Buch danken die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Düsseldorfer Polizeipräsidiums Hans Lisken, der von 1981-1996 ihr Präsident gewesen ist. Ein ungewöhnlicher Dank an einen ungewöhnlichen Polizeipräsidenten, einen der evangelisch-protestantisch motiviert nicht nur beidbeinig auf dem Boden der fdGO steht, sondern der das Grundgesetz und die Grundrechte an die erste Stelle staatlich-polizeilichen Handelns rückt. So sind seine Gelegenheitsschriften, die mit dem titelgebenden Rundfunkvortrag nach dem Buback-Attentat im April 1977 anheben, ausgerichtet: für einen Rechtsstaat, der durchgehend grundrechtlich bezogen ist; konsequenterweise für den sparsam skrupulösen Einsatz der harten Waffe des Strafrechts und gegen die Fehlmeinung Straferhöhungen lösten soziale Probleme; gegen alle Ausdehnungen der Polizei in den „gesellschaftssanitären Bereich“ und für eine strikte Beachtung auch der innerexekutiven Gewaltenteilung. Beispielsweise zwischen Polizei und Verfassungsschutz. Allerdings sind all diese sympathischen Äußerungen in mehrfacher Weise beschränkt: sie lassen nichts über die praktischen Erfahrungen des Polizeipräsidenten und seine Probleme erfahren; sie nehmen die gegebenen Institutionen, beispielsweise den Verfassungsschutz hin, ohne dieselben grundsätzlich in Frage zu stellen. Im Rahmen des gegebenen Gefüges drückt sich Lisken jedoch klar und eindeutig aus. Ob es sich um die seinerzeitige berufsverböterische Kreation des „Verfassungsfeindes“ handelt, die Einschränkung der Gewissensfreiheit von Kriegsdienstverweigerern oder Vorfeldeingriffe durch die Polizei - überall votiert Hans Lisken im Zweifelsfall für ein bürgerrechtliches Mehr.

Thomas Balistier: *Straßenprotest. Formen oppositioneller Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1996 (Westfälisches Dampfboot, 357 S., DM 48,-*

„Die zentrale Forschungsabsicht“, so schreibt Balistier einleitend, „besteht darin, die symbolischen Formen des Straßenprotests, ihre Grammatik sowie ihre Konjugationen und Deklinationen zu untersuchen. Wie stellen sich die symbolischen Formen in den unterschiedlichen Medien dar, wie werden sie von Akteuren der verschiedenen sozialen Bewegungen benutzt und variiert, wie sehen ihre Zielprojektionen aus, und zu welchen Aktionsformen führen sie schließlich?“

Absichtsgemäß bietet Balistier so etwas wie einen phänomenologischen Überblick über das nicht zuletzt friedensbewegt nachrüstungsoppositionell geprägte Protestgeschehen von 1979 bis 1989. Seine insgesamt informationsreiche Studie, die nahezu exklusiv aus schriftlichem Material erarbeitet worden ist, leidet allerdings nicht nur an zu modegetönten Hoffnungen (der angeblich im Protestgeschehen erkenntliche weitere "zivilgesellschaftliche" Fortschritt; die Überschätzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum § 240 StGB vom Frühjahr 1995). Balistier mengt die diversen Demonstrationen vor allem zu stark ineinander. Und vor allem: Die Arbeit bleibt weithin analysefrei.

Jünschke, Klaus/ Tekin, Ugur (Hg.): *Kölner Stadtbuch Jugendkriminalität. Gegen die Kriminalisierung von Jugendlichen, Köln 1997 (Edition der Andere Buchladen), 425 S., DM 24,80*

Dem Untertitel entsprechend lautet die Hauptthese dieses Buches: „Die wirkliche Gefahr geht vom repressiven staatlichen Umgang mit Jugendlichen aus“ (S. 6), nicht von den angeblich gewaltbesoffenen Jugendlichen selbst. Das auch wissenschaftlich geschwätz- und geldreich abgehandelte Thema „Jugend und Gewalt“ als Gewalt, die unter den Jugendlichen, ja in ihnen 'wese', wird von den in diesem Stadtbuch präsentierten Informationen und analytischen Hinweisen zurecht als Abschiebethema qualifiziert. Die etablierte Politik und die ihr korrespondierenden etablierten gesellschaftlichen Kreise schieben das von ihnen jedenfalls mitverursachte Problem ab, indem sie darauf ausgehen, die Jugendlichen, und typischerweise vor allem formell ausländische Jugendliche, die übermäßig vertreten sind, zu kriminalisieren. Hierbei ist dieses Kölner Stadtbuch, das für alle bundesdeutschen Städte von Interesse ist, nicht primär darauf angelegt, zu analysieren, sondern durch wohl aufbereitete Informationen zu helfen. Vom Recht der Kinder und Jugendlichen reicht die informative Palette über die kompetente Skizze des Jugendschutzes, die Kennzeichnung der JVA zu Köln einschließlich ihres Grundrisses bis hin zu Möglichkeiten der Entkriminalisierung und eines nicht repressiven Opfer-Täterschutzes. Das Buch überzeugt durch seinen auf Hilfe orientierten Ansatz. Es gefällt durch die differenzierte Art, Probleme wahrzunehmen. Und es informiert bestens durch die Fülle seiner verlässlichen Angaben bis hin zu Adressen kompetenter Anwältinnen und Anwälte. Gewiß: viele Spezifika sind „kölsch“; indes diese gut montierte Kölner Informationsbrille kann überall in der Bundesrepublik aufgesetzt werden, um entsprechende Hilfseinrichtungen zu finden oder, so sie fehlen, zu gründen.

Schenk, Dieter: *Der Chef. Horst Herold und das BKA, Hamburg 1998 (Hoffmann und Campe in Zusammenarbeit mit dem Spiegel Buchverlag), 544 S., DM 48,-*

Machen Männer Geschichte? Apparate machen sie (die Männer, zuweilen die Frauen, und die Geschichte). Und diese Apparate männergemacht, machen die Männer. Aus „Chefs“ (und Bundeskanzlern aller Art) werden banale Rollenspieler. Im Guten. Im Bösen. Meist im Zwischenbereich sonnenfleckigen Graus. Dieter Schenk, selbst jahrzehntelang Kriminalbeamter in diversen, zuletzt hochrangigen Positionen, also ein Kenner und ein schreibender Könner hat eine Art Horst-Herold-Werkbiographie vorgelegt. Eine Werk- oder genauer Handlungsbiographie „nur“ insofern, als er zwar einen Teil der Biographie Herolds vor allem in den einleitenden Abschnitten seines Buches berücksichtigt und quer durch das Buch immer wieder die „Nuß“ der Persönlichkeit Herolds zu „knacken“ sucht, jedoch vornehm, Herolds Wünsche zu recht achtend, keinerlei Informationen präsentiert, die Herolds Privatsphäre unmittelbar betreffen. Insofern ist dieses Buch ein Ausdruck des „informatiellen Selbstbestimmungsrechts“ im besten Sinne.

Horst Herold „der Chef“? Ja, gewiß, insofern Herold das BKA im Zeichen der Computerisierung und des antiterroristischen Kampfes Hand in Hand zu einer riesigen Behörde im Verlaufe der 70er Jahre umgestaltet hat. Und diese Spuren prägen dasselbe bis heute. Ja, insofern Herold, ganz unbeschadet von seinem Umgang mit Mitarbeitern, dem Dieter Schenk ein eigenes Augenmerk widmet, eine der wichtigsten 'Figuren', wenn nicht die zentrale Gestalt rund um den Deutschen Herbst in der fahndungsaufwendigen und zugleich weithin fahndungsvergeblichen fast totalen „Mobilmachung“ des „Systems Innerer Sicherheit“ gewesen ist. Diesem doppelten „ja“ steht ein „nein“ gegenüber, sollte die Chefbezeichnung assoziieren lassen, als ob Herold zusammen mit dem technisch auf- und ausgebauten Apparat „Herr“ der Dinge gewesen sei. Gerade Dieter Schenks auf eine Fülle von Interviews und Heroldsche Informationen gestützte Arbeit belegt dies. Herold, der „Datenverarbeitung, wissenschaftliche Kriminaltechnik und Terrorismusbekämpfung“ miteinander „vernetzt“ hat, war nicht nur dem angeblich allein „kybernetischen Prinzipien gehorchenden System“ dem Anscheine nach selbstläufiger und sich selbst optimierender „Informationsprozesse“ „gegenüber gutgläubig“ (S.78f. und passim) Herold wurde zugleich dreifaches Opfer seines aseptischen Sicherheitswahns, den eine datenverarbeitungsgestützte, also mit einem „Erkenntnisprivileg“ ausgerichtete, „gesellschaftssanitär“ orientierte Polizei in die allgemeine kriminalistische Präventionstat umsetzen sollte. Opfer, als er in hybrider Selbst- und Techniküberschätzung „alles im Griff“ zu haben oder in denselben bekommen zu können wähnte. Opfer, als er sich deswegen in eine geradezu totalitäre antiterroristische Sicht verbiß. Darum mangelte es

ihm vor allem an der dritten Weberschen Eigenschaft eines guten Politikers. Nicht an der Leidenschaft zur Sache sozial motivierter Verbrechensbekämpfung als Verbrechensvorbeugung. Nicht am Verantwortungsbewußtsein gegenüber Land und Leuten (weniger gegenüber Demokratie und Menschenrechten). Wohl aber litt Herold am Ende geradezu grotesk, die Politische Klasse der Bundesrepublik repräsentierend, an einem Mangel an Augenmaß. Und der war (bzw. ist) entscheidend. Opfer wurde Herold zum dritten nach dem Ende und in der Art des Endes seiner Laufbahn. Abgeschoben hinter eine BGS-Kaserne zu Rosenheim wurde ihm nicht einmal erlaubt, sich und seine Sicht zureichend und umfangreich zu rechtfertigen. Sein Amtsnachfolger Boge stellte sich quer. Also waren mehr oder minder verordnete Sprachlosigkeit und Informationsarmut die Folge vom Format her kleinerer Nachfolger, indes auch eigener, von Wahnelementen gesprengelter Hybris.

Dieter Schenks insgesamt fast zu ausgewogene Arbeit liest sich alles in allem gut und partienweise ausgesprochen spannend. Kenner der Zeit und der Heroldschen Aktivitäten im BKA erfahren wenig Neues - einige Mitteilungen sind allerdings von eigenem Interesse, so Herolds Wirken im Umkreis der IMK, insbesondere im AK II oder im Rahmen der Schleyer-Entführung. Sie und Nichtkenner werden jedoch zuverlässig und im zurückhaltenden Urteil differenziert informiert. Dieter Schenks Heroldsche Handlungsbiographie kann dort nicht zufriedenstellen, wo er die einzelnen Abschnitte allzu sprunghaft miteinander kollagiert: von Ausführungen über Herolds Fixierung auf den Sachbeweis, seinen subjektlosen Objektivismus, springt Schenk etwa unverbunden zur Skizze von Herolds Verhältnis zu seinem Fahrer. Mißfallen erweckt auch die Art der zuweilen aneinander gereihten aus Interviews oder anderen Quellen gezogenen Aussagen. Vor allem zwei Lücken sind jedoch zu vermerken: zum einen der nahezu vollkommene Mangel an tiefer dringender Analyse; zum anderen der Mangel, den Kontext der 70er Jahre so einzubeziehen, daß vor allem die Leser mit Erinnerungslücken oder mit der kleineren Gnade der späten Geburt versehen sich ein einigermaßen angemessenes, das heißt in den Kontext der Zeit eingebettetes Bild machen könnten.

(sämtlich: Wolf-Dieter Narr)

Summaries

Schengen and its Consequences – a One-sided Success Story

by Heiner Busch

The interior borders will be done away with, the drop in security will be balanced – such is the basic logic of the Schengen Agreement. In reality, Schengen co-operation has only been a very one-sided success story. While the Schengen Executive Council continues to develop new security measures devoid of any parliamentary control, – the border controls within the Schengen Group continue to take place.

Schengen - Quo vadis?

by Katina Schubert and Mark Holzberger

Until now two different and separate structures for co-operation in domestic and justice affairs existed within the European Union: on the one hand the co-operation of a number of the states of the European Union within the Schengen Group, and on the other hand the Third Pillar of the European Union. In neither of these groups did the European Parliament or any of the national parliaments of the member states have any say on what these groups were doing. The Schengen Group acted as the core of Europe which defined the course and direction of policy-making in the fields of police cooperation and refugee and migration policies for the European Union as a whole. Through the Schengen Protocol which is part of the Amsterdam Treaty, the whole "Schengen Acquis" – both the two agreements of 1985 and 1990 as well as the approximately 180 resolutions passed by the executive council, is to be introduced into the European Union. Despite this fact, the old structures of the Schengen core Europe will continue to exist and function as in the past.

Electronic Instruments of Expulsion: Searches as Control of Aliens

by Heiner Busch

Both in Germany's electronic search system INPOL as well as in the Schengen information system SIS, the first supra-national search system, the majority of information pertains to aliens who are to be turned away if they attempt to cross the border into the European Union or who are to be expelled if they come into contact with the police. Only a tiny fraction of the total list of names involves persons on police wanted lists because of criminal activity. This is revealed in the statistics of both systems.

Not „Impenetrable“ – Controls and Surveillance at Schengen's Outer Borders

by Jürg Lüdi and Heiner Busch

In the 1990 Execution Accord, the signatory states agreed on a special standard for the control and surveillance of their outer borders. Above all „aliens from third countries“ were to be subjected to particular scrutiny. This led to an increase and expansion of personnel and technical facilities for the police and border control forces. Some countries such as the Schengen newcomer Austria even bestowed this responsibility on their armed forces for the purpose of guarding its borders. And despite enormous efforts the borders have simply not become "impenetrable", as delegations of the Schengen Executive Council recently announced. Further efforts are to be forthcoming to achieve the impossible.

German-Polish Police Co-operation

by Helmut Dietrich

During the course of the past several years numerous agreements have been sealed between Germany and Poland aimed at improving police activities and migration control mechanisms along the common border of the two countries. While on the German side the primary goal was to seal off its borders for reasons of domestic politics by pointing to the potential dangers of „organised crime“ entering into Germany from the east, the Polish rationale for the co-operation was dictated by its desire to be accepted into the EU. In day-to-day practice these agreements are considerably less important than the co-operation achieved in common task performance throughout the border region.

Hooking Up to the Europe of the Police – Switzerland and Schengen

by Heiner Busch

In the meantime Switzerland is completely surrounded by Schengen countries, making Switzerland's borders Schengen outer borders. Despite this fact, Swiss citizens are not treated as third country aliens. Third world citizens and persons from CEE countries are predominantly subjected to special scrutiny. This practice has now been confirmed by a Memorandum of Understanding by Switzerland, Germany and Austria. In a series of bilateral agreements, Bern is seeking to obtain access to the police and alien police aspects of the Schengen co-operation policies – without liberalizing its freedom of movement policies.

The Growing Veil of Surveillance

by Albrecht Maurer

Article 2 of the Schengen Agreement orders the abolition of interior border

controls between countries within the Schengen Agreement Area and also bans the establishment of second borders for the purpose of border control activities. This regulation is being constantly subverted. In December of 1994, Bavaria became the first German state to write the authority to carry arbitrary personal identity controls into its own police law. Such identity controls may be performed anywhere within 30 kilometres from the state border independent of due cause as well as on intra-regional thoroughfares and on premises which serve international travel traffic. In practice, this veil of surveillance has been extended to reach into the major cities. In the meantime, a number of – predominantly CDU-ruled – German ‘Länder’ have followed suit.

Grand Coalition of Domestic Security – State Police Legislation

by Martin Kutscha

Bugging and thus the necessity revisions of the German constitution required to put it into law have been the subject of broad public debate. What is currently receiving much less attention is the escalation and expansion of police legislation taking place in the German ‘Länder’. These include such legal means as: police prohibition of entry into certain areas, police detention, police control of persons with no just cause or no grounds of suspicion and wire-tapping and other methods of clandestine surveillance. The differences between the legislative activities in the CDU- and the SPD-ruled ‘Länder’ are negligible.

Security and Order in the Cities

by Martina Kant and Norbert Pütter

In the autumn of 1997 Minister of the Interior, Manfred Kanther, proposed an „Action Security Net“ to his colleagues in the Ministries of the Interior in the German ‘Länder’ aimed at improving citizen security in the inner city areas of Germany’s major cities. Although the reactions to Kanther’s proposal were mixed, it does appear that the willingness to lower the thresholds of police intervention is a common goal in the hope that more cleanliness and orderliness will give people a greater sense of security. The expulsion of undesirable fringe groups from public streets and areas is the explicit goal of this policy.

Aufbaustudium Kriminologie Universität Hamburg

Im Sommersemester 1999 beginnt der nächste Durchgang des viersemestrigen Aufbaustudiums Kriminologie (Abschluß: „Diplom-KriminologIn“).

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:

15.12.1998-15.1.1999
(Ausschlußfrist!) beim Studentensekretariat der Universität Hamburg.

Näheres Informationsmaterial über:

Prof. Dr. Sebastian Scheerer
Aufbau- und Kontaktstudium
Kriminologie
Tropowitzstr. 7
22529 Hamburg

Tel.: (040) 4123-3329/3323/
2321/ 3321/3322/3679

Fax: (040) 4123-2328

E-Mail: astksek@rz-cip-1.uni-hamburg.de

Städtische Sicherheits- und Ordnungspolitik im Internet:

<http://home.pages.de/~safercity>

Eine WebSite der Bundesarbeitsgemeinschaft Kritischer Polizistinnen und Polizisten (Hamburger Signal) e.V.

In vielen Städten der Bundesrepublik wird die aggressive Ausgrenzung sogenannter Randgruppen zur politischen Alltagspraxis. Besonders Obdachlose, Bettler und Suchtkranke stören nach Ansicht von Politikern und Geschäftsleuten das Bild einer modernen Stadt. Sie sollen aus den Innenstädten vertrieben werden.

Mit dem Erscheinen im Internet möchten wir zum Einen Informationen sammeln und auswerten, zum Anderen eine öffentliche Diskussion herbeiführen. Jeder darf mitarbeiten.

Unser Themenangebot ist zum Beispiel:

- **Privatisierung von öffentlichen Raum (Kommerzialisierung der Innenstädte)**
- **Private Sicherheitsdienste (Übergriffe von privaten Sicherheitsdiensten und deren Zusammenarbeit mit der Polizei)**
- **Besondere Vollzugs-/ Ordnungsdienste (Hilfspolizeien) der Städte**
- **Wie soll städtischer Lebensraum aussehen? (gesellschaftlich und kulturell)**
- **Wie hat sich der Lebensraum Stadt im Laufe der Zeit verändert?**

Unsere Idee lebt von ihrer Verbreitung und dem Mitmachen der Leute in den Städten.

Bitte unterstützen Sie unser Projekt!

Kontakt:
Thomas Brunst
Sommerweg 13a
34125 Kassel
Tel.: 0561/572989



Bei Einrichtung eines Abonnements können einmalig ältere Hefte zum Abo-Preis (siehe umseitig)
oder komplett zum Vorzugspreis von 260,- DM nachbezogen werden.



Absender

Name

Vorname

Straße

PLZ Ort

┌

┐

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

D - 12249 Berlin

Ich abonniere
Bürgerrechte & Polizei/CILIP
ab Nummer

Das Einzelheft kostet 14,-- DM incl. Porto.
Das Abonnement (3 Hefte pro Jahr) kostet:
a) für Institutionen: 63,-- DM incl. Porto
b) für Personen: 36,-- DM incl. Porto

Datum, Unterschrift

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

Datum, Unterschrift

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. Bitte fordern Sie unsere Liste lieferbarer Ausgaben an.)

- Expl. CILIP Nr.
(bis Nr. 37: Einzelpreis 9,-/Abo-Preis 7,-)
- Expl. CILIP Nr. 9/10
(Einzelpreis 12,-/ Abo-Preis 8,-)
- Expl. CILIP Nr.
(ab CILIP 38: Einzelpreis 10,-/Abo-Preis 8,-)
- (ab CILIP 50: Einzelpreis 14,-, Abo-Preis 12,-)

Komplettpaket zum Vorzugspreis von 260,- DM
(enthält alle lieferbaren Exemplare)

Ich bestelle folgende Bücher

- | | |
|--|----------|
| Expl. CILIP/Diederichs, Hilfe Polizei | DM 16,90 |
| Expl. Busch, Grenzenlose Polizei? | DM 39,80 |
| Expl. "Neue Soziale Bewegungen und Polizei"
(Bibliographie) | DM 5,00 |
| Expl. "Europäisierung von Polizei und Innerer
Sicherheit (Bibliographie) | DM 5,00 |
|Expl. "Nicht dem Staate, sondern den Bürgern
dienen" (Gutachten) | DM 10,00 |

Datum, Unterschrift

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

Datum, Unterschrift

AKP

Fachzeitschrift für Alternative
Kommunal Politik

20 Jahre Grün-alternative Kommunalpolitik

AKP 1/98, 12,50 DM

Aus dem Inhalt:

Als die Bürgerinitiativen in die Parlamente strebten (Titus Simon u.a.) +++ Von der Kommunalpolitik zur Bundespolitik (Hubert Kleinert, Renate Backhaus) +++ Der Mensch durch die Institutionen: Grüne Betriebsgruppe +++ 20 Jahre Verkehrspolitik: fast nichts bewegt (Heiner Monheim) +++ Stadt und Urbanität (Hartmut Häußermann, Walter Siebel)

Alternative Kommunalpolitik:
Luisenstr. 40, 33602 Bielefeld, Ruf
0521/177517, Fax 0521/177568, E-
mail: AKP-Redaktion@t-online.de

Forum Recht

Rechtspolitisches
Magazin für Uni und
soziale Bewegungen!

Erscheint vierteljährlich
Einzelheft:

5,00 + 1,50 Mark Porto
Jahres-Abo: 20,00 Mark

Heft 1/1998
Schwerpunkt:

Das Gefängnis und seine Funktion

- Zensur:
Presse im Knast
- Privatisierung :
Profit durch Vollzug?
- Tortur:
Sanktionen der Zukunft
- Gefangenenarbeit:
Neue Ansätze?

Forum Recht Abonnement:
Forum Recht Vertrieb
c/o Katharina Ahrendts
Merzhauser Str. 170 D
79100 Freiburg